



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO: LICENCIATURA EM CIÊNCIA POLÍTICA

**RELATÓRIO DE ESTÁGIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS LEIS DO NOVO
MODELO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO NO
SECTOR DA CULTURA E TURISMO EM MOÇAMBIQUE NO QUINQUÉNIO**

2020 – 2024

Licencianda: Julieta de Mercês Mateus Uendzane

Supervisora: Dra.Télvia Macandja

MAPUTO

2024

JULIETA DE MERCÊS MATEUS UENDZANE

**RELATÓRIO DE ESTÁGIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS LEIS DO NOVO
MODELO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO NO
SECTOR DA CULTURA E TURISMO EM MOÇAMBIQUE NO QUINQUÉNIO
2020 – 2024**

Relatório de Estágio apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

MAPUTO

2024

JULIETA DE MERCÊS MATEUS UENDZANE

**RELATÓRIO DE ESTÁGIO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS LEIS DO NOVO
MODELO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO NO
SECTOR DA CULTURA E TURISMO EM MOÇAMBIQUE NO QUINQUÉNIO**

2020 – 2024

Aprovado em, 24 / 03 / 25

Relatório de Estágio apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

O JÚRI:

Imês Glória Sal
O Presidente

(Universidade Eduardo Mondlane)

Renata Augusta Pereira
Vogal 1

(Universidade Eduardo Mondlane)

Sandra
Vogal 2

(Universidade Eduardo Mondlane)

Télvia Matias Macandja
A Supervisora

(Dra. Télvia Macandja)

DECLARAÇÃO DE HONRA

Eu, Julieta De Mercês Mateus Uendzane, declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso que submeto à Universidade Eduardo Mondlane, como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciada em Ciência Política, nunca foi apresentado para a obtenção de qualquer outro grau, e que este constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes utilizadas para a sua elaboração.

A Licencianda

Julieta De Mercês M. Uendzane

(Julieta De Mercês Mateus Uendzane)

Maputo

2024

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Mateus José Uendzane e
Lucrécia Pedro Chilaule Uendzane, e ao meu
parceiro, Joel Amélia Cossa.*

AGRADECIMENTOS

A Deus por me ter outorgado saúde e a força necessária para poder me empenhar nos meus estudos e com isso poder chegar a esta fase da realização do Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos meus orientadores, Prof. Doutor Tomás Fuel e Mestre Sofia Balate por terem recebido e aceite o meu pedido de orientação, e por me terem guiado e orientado com muita sapiência, paciência, eficiência e profissionalismo. Agradeço de um modo geral a Universidade Eduardo Mondlane, a todos os docentes e funcionários em geral da Faculdade de Letras e Ciências Sociais por todo apoio e serviços prestados, que de modo directo e indirecto contribuíram e impactaram significativamente o meu processo de formação.

Ao Ministério da Cultura e Turismo por ter aceite o meu pedido de Estágio, mais especificamente à Direcção de Planificação e Cooperação dirigida pelo Exmo Senhor Director Abílio Santos Simão, e pelo Director Adjunto Alberto Siro King, por me terem recebido e acolhido os meus objectivos académicos e profissionais de desenvolver competências profissionais na minha área de formação, através da obtenção de experiências práticas. De um modo geral, agradeço a todos os Técnicos e funcionários da Direcção de Planificação e Cooperação que participaram directa e indirectamente do meu processo de estágio no Ministério da Cultura e Turismo, e de modo particular à Dra. Télvia Macandja por toda atenção, tempo e dedicação na supervisão do meu estágio.

Aos meus pais, Mateus José Uendzane e Lucrécia P.C. Uendzane pela educação que me tem dado, por me terem conduzido pelo caminho da busca pelo conhecimento, auto capacitação e independência. Agradeço a eles por todo apoio e suporte moral e financeiro que me proporcionarem até que pudesse chegar a esta fase em que hoje me encontro. De igual modo, agradeço aos meus irmãos e irmãs mais velhos que também de algum modo contribuíram na minha educação.

Endereço um agradecimento especial ao meu companheiro e parceiro de vida já há nove anos, Joel Amélia Cossa por ter estado comigo durante esse período, me aconselhando a jamais desistir dos meus estudos, me mostrando o melhor caminho a seguir perante os dilemas que tive ao longo desta caminhada e me apoiando nos momentos mais difíceis.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

UEM	Universidade Eduardo Mondlane
FLCS	Faculdade de Letras e Ciências Sociais
CEND	Centro de Ensino à Distância
MICULTUR	Ministério da Cultura e Turismo
MEF	Ministério da Economia e Finanças
DPC	Direcção de Planificação e Cooperação
DPM	Departamento de Plano e Monitoria
ICT	Inspecção da Cultura e Turismo
OGDP	Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais
SREP	Serviços de Representação do Estado na Província
OREP	Órgãos de Representação do Estado na Província
SPAÉ	Serviços Provinciais de Actividades Económicas
SPAS	Serviços Provinciais dos Assuntos Sociais
DPCT's	Direcções Provinciais da Cultura e Turismo
UO	Unidade Orgânica
UGB	Unidade de Gestão Beneficiária
ENDE	Estratégia Nacional de Desenvolvimento
ES	Estratégia Sectorial
ET	Estratégia Territorial
PQG	Programa Quinquenal do Governo
PQ	Programa Quinquenal
PAO	Plano de actividades com orçamento

CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
PESOE	Plano Económico e Social e Orçamento do Estado
POA	Plano e Orçamento Autárquico
MPO	Módulo de Planificação e Orçamentação
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado

SUMÁRIO

DECLARAÇÃO DE HONRA	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Contextualização.....	14
1.2. Problema de Estudo	15
1.3. Objectivos	18
1.3.1. Geral:.....	18
1.3.2. Específicos:	18
CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1. Descentralização em Moçambique	19
2.2. Órgãos de Representação do Estado	20
2.3. Relações de poder entre os Órgãos de Representação do Estado a nível Central e os Órgãos de Representação do Estado a nível Provincial.....	21
2.4. Quadro conceptual e teórico	23
2.4.1. Quadro Conceptual	23
2.4.1.1. Planificação	23
2.4.1.2. Descentralização	24
2.4.2. Quadro Teórico	25
2.4.2.1. Teoria Institucionalista e Neo-institucionalista.....	27
2.4.2.2. Institucionalização.....	30
2.4.2.3. Estudos baseados na teoria institucionalista	31

CAPÍTULO III: METODOLOGIA.....	34
3.1. Caracterização da pesquisa.....	34
3.2. Instrumentos de Recolha de Dados e Técnicas de Pesquisa.....	35
3.3. População do Estudo.....	37
3.4. Operacionalização das variáveis.....	37
CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS	38
4.1. Ministério da Cultura e Turismo.....	38
4.2. Planificação desconcentrada e descentralizada no MICULTUR.....	40
4.3. Descrição das Actividades	42
4.4. Implementação das Leis da Descentralização no Processo de Planificação no MICULTUR	46
4.5. Análise e Interpretação dos Resultados.....	52
CAPÍTULO V: CONCLUSÃO, RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES	59
5.1. Conclusão.....	58
5.2. Recomendações e Sugestões.....	59
6. Referências Bibliográficas	60
ANEXOS:.....	65
APÊNDICES:	67

RESUMO

Um dos principais marcos do novo ciclo de governação (2020-2024) foi a entrada em vigor do novo modelo de Governação Descentralizada Provincial, com a tomada de posse dos Governadores provinciais eleitos, o funcionamento do Conselho Executivo Provincial, revestido de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, bem como a constituição das Assembleias Provinciais, constituindo um marco para a consolidação do Estado de Direito Democrático, decorrente do exercício da vontade popular, na representação dos órgãos de orientação e fiscalização da acção governativa ao nível local. O presente estudo, elaborado no âmbito do Relatório de Estágio Profissional, realizado junto ao Ministério da Cultura e Turismo, versa sobre o tema “*Relatório de Estágio sobre a Implementação das Leis do Novo Modelo da Descentralização no Processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no Quinquénio 2020 – 2024*”, e nele pretende-se analisar o grau de implementação das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização na Administração Pública à nível da Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no último quinquénio, onde buscar-se-á compreender as relações existentes entre as Direções Provinciais da Cultura e Turismo, com os Órgãos Centrais do Estado no âmbito da Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique, visando perceber, o seu grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Palavras-chave: Planificação. Descentralização. Desconcentração. Ministério da Cultura e Turismo. Moçambique.

ABSTRACT

One of the main milestones of the new governance cycle (2020-2024) was the entry into force of the new Provincial Decentralized Governance model, with the inauguration of the elected provincial Governors, the functioning of the Provincial Executive Council, with financial, administrative and patrimonial autonomy, as well as the constitution of the Provincial Assemblies, constituting a milestone for the consolidation of the Democratic Rule of Law, resulting from the exercise of the popular will, in the representation of the bodies of guidance and supervision of government action at the local level. This study, prepared within the scope of the Professional Internship Report, carried out at the Ministry of Culture and Tourism, deals with the theme "*Analysis of the Implementation of the New Decentralization Model Laws in the Planning Process in the Culture and Tourism Sector in Mozambique in the Five Years 2020 - 2024*", and it aims to analyze the degree of implementation of the Laws that deal with Decentralization in Public Administration at the level of Planning in the Culture and Tourism Sector in Mozambique in the last five years. where it will be sought to understand the existing relations between the Provincial Directorates of Culture and Tourism, with the Central State Bodies within the scope of Planning in the Culture and Tourism Sector in Mozambique, in order to understand their degree of administrative, financial and patrimonial autonomy.

Keywords: Planning. Decentralization. Ministry of Culture and Tourism. Mozambique.

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O presente Relatório, que versa sobre a “*Implementação das Leis do Novo Modelo da Descentralização no Processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no Quinquénio 2020 – 2024*”, tem como objectivo central, desenvolver um estudo em torno da Implementação das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização na Administração Pública, buscando-se concretamente compreender a sua implementação no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo, assim como os benefícios trazidos pelas mesmas para o desenvolvimento do Sector no último Quinquénio (2020 - 2024).

Assim, de modo a alcançar os objectivos pretendidos, foi adoptada no presente estudo uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e usando os métodos de procedimento bibliográfico, documental e serão feitas também entrevistas exploratórias, com o objectivo de analisar o grau de implementação das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização na Administração Pública, no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo. Desse modo, o estudo conclui que as leis que versam sobre o novo modelo de Governação Descentralizada Provincial, e também sobre a desconcentração de funções do nível Central, têm estado a ser implementadas no processo de planificação no Sector da Cultura e Turismo, porém de forma deficiente, devido ao seu fraco grau de institucionalização.

O relatório é constituído por cinco capítulos, dos quais: o primeiro é dedicado à introdução, na qual é feita uma contextualização do assunto abordado, a descrição do problema de estudo, e o arrolamento dos objectivos gerais e específicos do mesmo; no segundo capítulo, é feita a revisão da literatura, na qual é apresentada literatura basilar para o desenvolvimento do estudo, assim como o quadro teórico e conceptual do mesmo; no terceiro capítulo é apresentada a metodologia adoptada para o desenvolvimento do estudo; o quarto capítulo é dedicado à apresentação, análise e interpretação dos resultados obtidos no estudo; e por fim, no quinto capítulo, é feita a conclusão do estudo e são apresentadas recomendações e sugestões para melhoria da implementação das leis do novo modelo da descentralização no processo de planificação no sector da Cultura e Turismo.

1.1.Contextualização

Com a aprovação e publicação da Política e Estratégia Nacional de Descentralização (PEND), e com a sua subsequente implementação e monitoria, de acordo com um quadro legal estabelecido, perspectivava-se, em primeiro lugar, a definição pública de um ambiente para a transformação do sistema político e administrativo em Moçambique, a favor do governo local¹.

Em 2020, foi publicado o Decreto n.º 63/2020², de 7 de Agosto, no qual é estabelecido o quadro legal que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos de Representação do Estado na Província. De acordo com este decreto, “*são órgãos de Representação do Estado na Província: a) o Secretário de Estado na Província; b) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado*”. O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado na Província que é um dos Órgão de interesse do presente estudo, por sua vez, elenca nos constituintes da sua estrutura, especificamente nas alíneas *c) e d)*, o Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAÉ) e o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS) respectivamente, que são as estruturas nas quais o Sector do Turismo e da Cultura aqui analisados possuem enquadramento. Foi também publicado no mesmo ano, o Decreto n.º 64/2020³, de 7 de Agosto, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial. No segundo capítulo deste Decreto, no seu artigo 6, é estabelecida a Estrutura do Conselho Executivo Provincial, na qual na sua alínea *k)* é constituída pela *Direcção Provincial de Cultura e Turismo (DPCT)*.

Assim, o Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAÉ) atendendo pelo Turismo, e o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS) atendendo pela área da Cultura, são as entidades desconcentradas que no contexto do novo modelo da descentralização representam o Governo Central na Província, e as Direcções Provinciais da Cultura e

¹WEIMER, Bernhard.” *Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?: Conjunturas críticas, caminhos, resultados’*. Maputo: IESE. 2012.

²MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “*Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro*”. Maputo: Boletim da República, 2020.

³MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “*Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril*”. Maputo: Boletim da República, 2020.

Turismo (DPCT's), são as entidades descentralizadas do Estado que a nível da Planificação no sector da Cultura e Turismo nas Províncias, são responsáveis por sistematizar a informação sobre o sector e elaborar os planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector Cultural e Turístico.

Nesta ordem de ideias, no presente estudo, pretende-se compreender como são dadas as relações entre os Órgãos de Representação do Estado na Província, os Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial, com os Órgãos Centrais do Estado no âmbito da Planificação no Sector da Cultura e Turismo, visando compreender as relações que se estabelecem entre os SPAE's, SPAS's no sector da Cultura e Turismo com o nível Central o qual representam, e o grau de autonomia das DPCT's face aos Órgãos Centrais do Estado, no que concerne a área da Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique, tomando em consideração os fervorosos debates relativos a *good governance*, que preconizam a consolidação da descentralização nas instituições, a transparência na gestão dos recursos e a participação e *accountability* nos processos de formulação e implementação de políticas públicas e considerando também que nas últimas décadas vem sendo testemunhado um movimento global de reinvenção do Estado no qual, no âmbito político-administrativo observava-se a necessidade de descentralização e participação dos diferentes grupos sociais no processo de planificação e orientação das prioridades do desenvolvimento⁴.

Assim, é no contexto da implementação das leis do novo modelo da descentralização na Administração Pública, que o presente estudo encontra enquadramento.

1.2.Problema de Estudo

Como foi acima mencionado, um dos principais marcos do novo ciclo de governação (2020-2024) foi a entrada em vigor do novo modelo de Governação Descentralizada Provincial, com a tomada de posse dos Governadores provinciais eleitos, o funcionamento do Conselho Executivo Provincial, revestido de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, bem como a constituição das Assembleias Provinciais, constituindo um marco para a consolidação do Estado de Direito Democrático, decorrente do exercício da vontade

⁴CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. “Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais”. Maputo: IESE. S/d.

popular, na representação dos órgãos de orientação e fiscalização da acção governativa ao nível local⁵.

De acordo com a literatura que versa sobre os processos de descentralização nos Estados, um dos fundamentos da descentralização é o fortalecimento da capacidade dos Governos e a redistribuição de responsabilidades e competências na defesa do interesse público.

Em Moçambique, foi publicado e colocado em vigor em 2020, o Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto que *“Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril”*; e o Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, que *“Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”*.

Estes decretos, enquadram-se no âmbito da implementação do “novo modelo” de descentralização, aplicado também à Administração Pública da qual o Sector da Cultura e Turismo também faz parte, cuja coordenação, direcção e planificação é feita pelo Ministério da Cultura e Turismo. Porém, o que tem se verificado é que desde a entrada em vigor destas Leis, continua existindo um elevado nível de dependência não só dos Órgãos de Representação do Estado na Provincial face aos Órgãos Centrais, mas também uma autonomia limitada dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada nas Províncias, mais especificamente, no sector da Cultura e Turismo, é perceptível à nível da Planificação uma grande dependência não só dos Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAEE) e dos Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS), em relação ao nível Central na sistematização da informação sobre o sector e na elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector da Cultura e Turismo, mas também é notada uma autonomia não total das Direcções Provinciais da Cultura e Turismo (DPCT’s), que

⁵MINISTÉRIO DA CULTURA E TURISMO. *“Balanço do PQG 2020-2024, Referente a Quatro Anos de Implementação (2020, 2021, 2022 E 2023) – Indicadores E Metas”*. Maputo, 2024.

segundo a lei, são entidades jurídicas e gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira⁶.

Este fenómeno é notável no âmbito de elaboração dos instrumentos de Planificação vindos dos SPAE, SPAS e das DPCT's para a sua harmonização pelo Departamento de Plano e Monitoria, que é a entidade do nível Central do Ministério da Cultura e Turismo responsável pela sistematização da informação sobre o sector e pela elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector Cultural e Turístico.

É possível verificar nos Planos, Programas, e demais instrumentos dos SPAE, SPAS e também das DPCT's que um dos desafios mais mencionados por estas entidades é falta de recursos financeiros para a execução das actividades programadas do sector consoante a sua jurisdição, e uma das recomendações que mais é dada pelas entidades desconcentradas e descentralizadas a nível do sector, e que é dada inclusive pela Inspeção da Cultura e Turismo (ICT) que é a entidade do nível Central que zela pelo cumprimento da legislação que rege o Sector da Cultura e Turismo, é o aprimoramento e fortalecimento dos mecanismos de coordenação e articulação a todos níveis de governação nos processos de planificação, monitoria e avaliação no contexto da descentralização.

Desse modo, tomando em consideração que qualquer modelo de descentralização deve ser analisado em duas faces, nomeadamente: as funções e competências descentralizadas (e partilhadas) e os recursos que financiam as funções⁷ e que a partir de 2018, o quadro legal de Moçambique passou a prever a descentralização para as províncias, distritos e autarquias locais, ou seja, prevê dotar esses níveis de governação de autonomia administrativa, financeira e patrimonial⁸, é que estes factos, levam-nos a seguinte indagação:

⁶ MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

⁷CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. “A Descentralização Financeira para Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais (OGDP) no contexto do “novo paradigma” de descentralização em Moçambique”. Maputo – Moçambique, S/d.

⁸ MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

Em que medida as Leis do novo modelo da Descentralização na Administração Pública, em vigor desde 2020 (Decreto n° 63/2020 e Decreto n° 64/2020, de 7 de Agosto), tem estado a ser implementadas no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no último quinquénio (2020-2024)?

1.3.Objectivos

1.3.1. Geral:

O presente estudo tem como principal objectivo, analisar o grau de implementação das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização na Administração Pública, no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no *Quinquénio 2020– 2024*.

1.3.2. Específicos:

- Compreender em que consiste o processo da Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Moçambique;
- Descrever o funcionamento da Planificação no Sector da Cultura e Turismo;
- Explicar a relação existente entre os Órgãos Centrais e os Órgãos Provinciais (SPAЕ, SPAS e DPCT's) de Planificação no Sector da Cultura e Turismo;
- Verificar o grau de autonomia dos SPAЕ, SPAS e das DPCT's face aos Órgãos Centrais do Estado no que concerne a área da Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique;
- Indicar os benefícios trazidos pela materialização do novo modelo da Descentralização na Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique.

CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Descentralização em Moçambique

Segundo o plasmado no n° 2 do artigo 8° da CRM⁹ o Estado Moçambicano orienta-se pelos princípios da descentralização e de subsidiariedade, e o mesmo respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação provincial, distrital e das autarquias locais. Consta ainda na CRM que a descentralização compreende: *(a) os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital; (b) as autarquias locais.*

Segundo o artigo 268° da Lei Mãe, o Estado Moçambicano mantém nas entidades descentralizadas as suas representações para o exercício de funções exclusivas e de soberania, nos termos definidos por lei. E é ainda frisado neste mesmo âmbito que os órgãos de governação descentralizada e as autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estabelecidas por lei¹⁰.

De acordo com os termos da Lei Moçambicana, a descentralização obedece o Estado unitário, a unidade nacional, a soberania, a indivisibilidade e inalienabilidade do Estado e guia-se pelos princípios da prevalência do interesse nacional, subsidiariedade e gradualismo¹¹.

São também estabelecidos por lei alguns limites à descentralização nas matérias da exclusiva competência dos órgãos Centrais do Estado, sendo eles: *(a) as funções de soberania; (b) a normação de matérias de âmbito da lei; (c) a definição de políticas nacionais; (d) a realização da política unitária do Estado; (e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; (f) a definição e organização do território; (g) a defesa nacional; (h) a segurança e ordem públicas; (i) a fiscalização das fronteiras; (j) a emissão de moeda; (k) as relações diplomáticas; (l) os recursos minerais e energia; (m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial,*

⁹ MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional. 1990.

¹⁰Idem.

¹¹MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco. “Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios”. Maputo: JulgarOnline. 2021.

*zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; (n) a criação e alteração dos impostos*¹².

Importa salientar que segundo a CRM, a Administração Pública Moçambicana é de igual modo, estruturada com base no princípio de descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e a eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo¹³.

2.2. Órgãos de Representação do Estado

No âmbito dos princípios gerais da Organização do Poder Político, a CRM introduz uma distinção vertical, no que concerne aos órgãos do Estado, entre os Órgãos Centrais e os Órgãos Provinciais.

- Os Órgãos Centrais (OC's) – estes que são os órgãos de soberania, o conjunto dos órgãos governativos e as instituições a quem cabem garantir a prevalência do interesse nacional e a realização da política unitária do Estado.

Segundo 139 da Constituição, que versa sobre as atribuições dos Órgãos Centrais, a estes “1. ...*compete, de forma geral, as atribuições relativas ao exercício da soberania, a normação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais. 2. São da exclusiva competência dos órgãos centrais, nomeadamente, a representação do Estado, a definição e organização do território, a defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão da moeda e as relações diplomáticas*”.¹⁴

Quanto aos dirigentes e agentes destes órgãos, o artigo 140 da CRM determina que “1. *Os órgãos centrais exercem a sua acção directamente ou por intermédio de dirigentes ou agentes da administração nomeados que supervisam as actividades centrais realizadas em determinada área territorial. 2. A lei determina a forma, organização e competências no âmbito da Administração Pública*”.¹⁵

¹² MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional. 1990.

¹³Idem.

¹⁴MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional. 1990.

¹⁵Idem.

- Os Órgãos Provinciais (OP's)¹⁶ - estes que tem a função de representação do Estado ao nível da província para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais.

De acordo com a Proposta de Lei dos Serviços de Representação do Estado na Província, aprovado em sede do Conselho de Ministros a 12 de Fevereiro de 2019¹⁷, no âmbito da aprovação a Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho pela Assembleia da República procedeu-se a revisão pontual da Constituição da República, esta que transformou profundamente a organização e o funcionamento dos actuais Órgãos Locais do Estado – Governos Provinciais, passando-os de representantes dos Órgãos Centrais para integra-los na nova lógica de descentralização administrativa.

Desse modo, no âmbito dessas transformações administrativas, o Governo Provincial é, à luz da nova filosofia reformista do Estado, uma entidade descentralizada, com autonomias administrativa, financeira e patrimonial, de acordo com a lei¹⁸.

De acordo com o Capítulo II, artigo terceiro do Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto são Órgãos de Representação do Estado na Província: *a) o Secretário de Estado na Província; b) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado*¹⁹.

Como foi mencionado acima, estes órgãos tem a função de representação do Estado ao nível da província para a administração e o desenvolvimento do respectivo território e contribuem para a integração e unidade nacionais, são também designados por órgãos desconcentrados.

2.3. Relações de poder entre os Órgãos de Representação do Estado a nível Central e os Órgãos de Representação do Estado a nível Provincial

Segundo o filósofo Foucault²⁰, o poder não se resume a um recurso que algumas pessoas ou instituições possuem e usam para controlar os outros, mas sim o poder seria também uma

¹⁶Idem.

¹⁷CONSELHO DE MINISTROS. “Proposta de Lei dos Serviços de Representação do Estado na Província.” Maputo: VERSÃO CM-12.02.2019REV2.

¹⁸CONSELHO DE MINISTROS. “Proposta de Lei dos Serviços de Representação do Estado na Província.” Maputo: VERSÃO CM-12.02.2019REV2.

¹⁹MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro”. Maputo: Boletim da República, 2020.

força que atravessa todas as relações sociais e que é constantemente exercida e resistida. Para ele o poder é exercido através de discursos, normas e práticas que determinam o que é considerado verdadeiro ou correcto em uma sociedade.

Na teoria política tradicional, geralmente atribui-se ao Estado o monopólio do poder, porém, para Foucault, nota-se a existência de uma espécie de rede de microfísica do poder articulado ao Estado e que atravessa toda a estrutura social. Assim, para o filósofo, é importante ver como o poder se relaciona com a estrutura mais geral do poder, no caso, o Estado²¹. Segundo Foucault, “*Trata-se (...) de captar o poder em suas extremidades, suas últimas ramificações (...) captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam (...) Em outras palavras, captar o poder na extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício*”²².

Hoffmann por sua vez, define uma relação de poder como aquela que é formada a partir do momento em que alguém deseja algo que depende da vontade de outro. Assim, esse desejo estabelece uma relação de dependência de indivíduos ou grupos em relação a outros²³.

Assim, interessa-nos nesta secção compreender as relações de poder existentes entre os órgãos de representação do estado a nível central e provincial, ou seja, compreendermos como são dadas as relações de dependência e autonomia de um face ao outro.

Segundo Forquilha (2009)²⁴, reformas económicas e políticas iniciadas nos finais dos anos oitenta em Moçambique tiveram consequências importantes na configuração das relações entre o sector político central e a periferia, havendo uma redefinição das relações de poder no seio do sistema político moçambicano, que se cristalizou, particularmente, na implementação do processo de descentralização.

²⁰FOUCAULT, Michel. “*Microfísica do poder*”. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

²¹BODART, Cristiano. “*O Poder em Foucault: a noção de poder para o filósofo francês*”. São Paulo: Café com Sociologia.com, 2019.

²² Idem.

²³HOFFMANN, Carolina de Camargo. “*O Poder Nas Organizações*”. Brasil: WaybackMachine, 2011.

²⁴FORQUILHA, Salvador Cadete. “*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*”. Cadernos de Estudos Africanos [Online], 16/17 | 2009, posto online no dia 22 julho 2012, consultado o 06 outubro 2024. URL: <http://journals.openedition.org/cea/187>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cea.187>.

Consta do artigo 269º da CRM, os órgãos de governação descentralizada e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos termos da lei²⁵. Importa referir que a autonomia dos órgãos descentralizados de governação provincial e distrital não devem ser confundidos com a autonomia territorial das províncias e dos distritos, visto que o modelo de descentralização adoptado é o da descentralização administrativa e não política, desse modo, a autonomia é conferida aos órgãos e não aos territórios e essa autonomia é administrativa, patrimonial e financeira, exercida dentro dos limites fixados na Constituição e na lei, nesses moldes, o poder legislativo e judicial continuarão centralizados, assim como as áreas de soberania continuarão a ser da responsabilidade exclusiva do Estado e configuram um limite à própria descentralização.²⁶

2.4. QUADRO CONCEPTUAL E TEÓRICO

2.4.1. Quadro Conceptual

De modo a que se possa ter uma melhor compreensão da presente pesquisa, traremos nesta secção, alguns conceitos chave, sendo eles: a conceituação da Planificação, que nos permitirá compreender melhor a área de estudos na qual o estudo se enquadra, assim como faremos também a conceituação do Ministério da Cultura e Turismo que é a entidade sobre a qual o estudo é feito.

2.4.1.1. Planificação

A planificação ou planeamento podem ser conceituados sinteticamente como actos que consistem em conceber acções e operações para atingir um objectivo; acompanhar a realização de acções; introduzir modificações nas decisões tomadas caso sejam necessárias; e aprender com erros e acertos para decidir sobre outras acções. Ou seja, consistem na boa preparação e organização (conceber), acompanhamento e revisão (monitorar e avaliar); e críticas da acção feita depois de encerrado o processo (avaliação *expost*)²⁷.

A planificação ou o planeamento pode ser definido como uma ferramenta que permite organizar a complexidade das relações na sociedade e nas organizações, esta actividade

²⁵MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional. 1990.

²⁶MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco. “Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios”. Maputo: JulgarOnline. 2021.

²⁷MISOCZKY & GUEDES. “Planejamento e Programação na Administração Pública”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

possui o benefício de contribuir para a criatividade, de ser um sistema eficaz de tomada de decisões de modo consciente, e reflexivo, resultando na construção intencional de ações²⁸. O planejamento ou a planificação é também conceituado por Matus (*apud* MISOCZKY & GUEDES, 2016) como cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação.²⁹

Ao conceito de planificação ou planejamento, associa-se um outro conceito relevante ao processo de planificação que é o conceito de plano, que por sua vez é a expressão de um processo de tomada antecipada de decisões. A noção de plano pressupõe um conjunto de ideias, tais como previsão, organização, coordenação de esforços, acompanhamento e controle de ações, avaliação de resultados. Portanto, o conceito de plano, conduz a uma ação reflexiva e intencional de organização de ações e de preparação de instrumentos (programação e orçamento) para alcançar ou produzir um resultado desejado.³⁰

2.4.1.2. Descentralização

Existem a nível da Ciência Política e da Administração Pública, várias concepções sobre a descentralização, algumas das quais passamos a apresentar.

De acordo com Ladipo Adamolekun, a descentralização pode-se referir:

- A uma medida administrativa que implica a transferência da gestão de responsabilidades e de recursos para os agentes do governo central situados a um ou vários níveis (província, região, divisão e distrito), e este tipo de descentralização administrativa é conhecida como *desconcentração*;³¹
- Um arranjo político que implica a *devolução* de poderes, de funções e de recursos específicos pelo governo central às unidades de governo do nível subnacionais,

²⁸OSSORIO *apud* MISOCZKY & GUEDES. In: Planejamento e Programação na Administração Pública”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

²⁹MATUS *apud* MISOCZKY & GUEDES. In: Planejamento e Programação na Administração Pública”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

³⁰MISOCZKY & GUEDES. “Planejamento e Programação na Administração Pública”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

³¹ADAMOLEKUN, *apud* Forquilha. In: “O Paradoxo da articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local.” Maputo: IESE, 2012.

inclusive regionais, provinciais e locais ou municipais. Em muitos casos, estas unidades de governo subnacionais são substancialmente independentes e têm uma personalidade jurídica³². Este tipo de descentralização é chamado de descentralização política.

- Uma delegação da autoridade e da responsabilidade de gestão para as organizações fora da estrutura do governo central para funções específicas;
- A transferência de responsabilidades relativas ao orçamento e às decisões financeiras do nível mais elevado para o nível mais baixo do governo. Esta que é chamada de descentralização fiscal³³.

A necessidade de organização da actuação do Estado, assim como o estabelecimento e manutenção de sua estrutura interna leva-o a transferir a execução de serviços públicos por intermédio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas constituídos ou criados por ele, ou ainda, em alguns casos, a terceiros, isso possibilita que a Administração Pública seja capaz de realizar, cumprir e prestar as suas tarefas e competências. A essa dinâmica, quando não se restringem a transferir a execução de serviços entre um órgão e outro, indo além, transferindo-se essa execução ou titularidade para fora da Administração, temos o que chamamos de descentralização³⁴.

Assim, conceituando a descentralização Ferraz, Souza (*et al*, 2016), afirmam que consiste na transferência de execução do serviço ou da titularidade do serviço para outra pessoa, quer seja de direito público ou, ainda, de direito privado. Assim, surgem as entidades descentralizadas que passarão a ser as titulares do serviço e responsáveis pela sua execução.

2.4.2. Quadro Teórico

De modo a sustentar as ideias, análises, e propostas de desenvolvimento desta pesquisa, apresentaremos nesta secção as abordagens teóricas fundamentais para o esclarecimento, e

³² Idem.

³³ ADAMOLEKUN, *apud* Forquilha. In: “*O Paradoxo da articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local.*” Maputo: IESE, 2012.

³⁴ FERRAZ, Fernanda; GABRIEL, Faria de Souza, *et al*. “*Desconcentração, Descentralização e Teoria do Órgão na Administração Pública.*” Brasil, 2016.

suporte científico da pesquisa. Desse modo, sob o ponto de vista teórico, o presente estudo, será lido a luz da Teoria Institucionalista e Neo-institucionalista.

Antes de abordar sobre a teoria institucionalista e neo-institucionalista, é necessário definir um conceito central às mesmas que é o conceito de instituição. Existem vários teóricos que abordam o conceito de instituição ao nível da Ciência Política e da Administração Pública, e todos eles convergem ao considerar que os atores organizacionais no processo de construção do seu ambiente, recorrem às regras, normas e pressupostos que caracterizam um determinado sector ou campo organizacional em busca de legitimidade³⁵.

Scott (2001) define instituições como *“Estruturas sociais multifacetadas e duráveis, feitas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais. Estruturas sociais que atingiram um alto grau de resiliência e aceitação social, fornecendo significado coletivo para as ações particulares. Uma instituição é estrutura ou atividade cognitiva, normativa ou reguladora, que proporciona estabilidade e significado a um comportamento social. Instituições impõem restrições definindo limites legais, morais, e culturais que separam atividades legítimas de ilegítimas e também sustentam e autorizam atividades e atores. Instituições fornecem guias e recursos para agir bem como proibições e pressões sobre a ação.”*³⁶

Greenwood (*et al*, 2008) por sua vez, define uma instituição como um *“Comportamento social repetitivo dado como certo, que é amparado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que dão sentido ao intercâmbio social que permitem a autorreprodução da ordem social.”*³⁷

Uma outra definição é trazida por North (1990), segundo a qual as instituições *“São as regras do jogo que orientam uma sociedade, incluindo aspectos formais e informais que definem comportamentos, relações, padrões de desempenho e de atuação aceitos e valorizados naquele ambiente.”*³⁸

³⁵SCOTT, 2001; SCOTT; MEYER, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977, apud CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019. In: “Uma Introdução À Teoria Institucional Do Ponto De Vista Sociológico”. Maringá: Caderno de Administração, v.27, n.1, jan.-jun./2019.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

A ideia geral que se pode acatar de todas as definições acima mencionada é que uma instituição é qualquer tipo de organização humana implica relações estáveis e estruturadas entre as pessoas, que se mantêm ao longo do tempo, a fim de cumprir uma série de objetivos explícitos ou implícitos. Ou seja, uma instituição implica práticas, hábitos e costumes, que são regulados por normas morais ou por disposições legais.³⁹

Importa salientar que as instituições podem ter um carácter formal ou informal, ou seja podem ser compostas por regras formais e informais ao mesmo tempo. As regras formais são aquelas que atingem uma natureza jurídica (pode ser uma lei válida apenas dentro da instituição) e que geralmente estão escritas em algum tipo de código institucional. As regras informais por sua vez, são hábitos e critérios morais que não atingem estatuto legal ou são escritos, mas são obedecidos porque existem formas de punição em casos de incumprimento.⁴⁰

Para o presente estudo, usaremos o conceito de instituições formais, visto que está em análise a implementação das leis que versam sobre a descentralização ao nível da Planificação no sector da Cultura e Turismo em Moçambique no último quinquénio.

2.4.2.1. Teoria Institucionalista e Neo-institucionalista

Iniciando por uma breve diferenciação entre o institucionalismo, também chamado de velho institucionalismo e o neo-institucionalismo, também designado por novo institucionalismo, vale ressaltar que a abordagem institucionalista é reconhecida como útil para análise das organizações, identificando e explicando os principais valores e atores sociais que participam do campo organizacional, compartilhando ou disputando recursos e poder para o alcance de seus objetivos (CARVALHO; VIEIRA, 2003*apud* CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019). O neo-institucionalismo, por sua vez, parte do pressuposto de que a organização da política e do ambiente social ocorre por meio das instituições (MARCH; OLSEN, 1984), tentando explicar o impacto das estruturas no comportamento e no

³⁹CONCEITOSDOMUNDO. “Instituição”. 2022. Disponível em: <https://conceitosdomundo.pt/instituicao/#:~:text=Uma%20institui%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20qualquer%20tipo%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20humana%2C,regulados%20por%20normas%20morais%20ou%20por%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20legais.> Acesso em: 17 de Outubro de 2024.

⁴⁰Idem.

desempenho econômico das organizações (HOSKISSON; HITT; JOHNSON; GROSSMAN, 2002; NORTH, 1990, *apud* CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019)⁴¹.

Assim, para o presente estudo, será feita a conjugação das duas vertentes, de modo a permitir uma análise mais completa do tema abordado à luz das duas teorias.

A partir da década de 1950 acrescentaram-se aos estudos empíricos realizados no campo das organizações, sob os enfoques estrutural e comportamental, as contribuições da perspectiva institucional (CARVALHO & VIEIRA, 2003 *apud* MÓSCA, 2006)⁴². Porém, segundo Scott (1995, *apud* FONSECA, 2003 *apud* MÓSCA, 2006) a origem da abordagem institucional remonta a conceitos formulados no final do século XIX, sob o impulso de debates empreendidos na Alemanha sobre o método científico.

Essa abordagem tem como precursor Philip Selznick, por ter sido o teórico que introduziu as bases de um modelo institucional e interpretou as organizações como uma “expressão estrutural da ação racional” que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos. A concepção tradicional, baseada nos modelos racionais, começou, assim, a ser desafiada, visto que ao rejeitar a concepção racionalista e tratar como variáveis independentes as instituições, passou a vislumbrar a organização como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente⁴³.

A abordagem institucional, sobretudo na versão do chamado neo-institucionalismo, é apontada na literatura especializada como uma tentativa de oposição aos modelos racionalistas que enfocam sobre as exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos, ao voltar sua atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações (FONSECA, 2003 *apud* MOSCA, 2006).

Os estudos da Teoria Institucional contribuiram para os estudos organizacionais ao seguirem uma ênfase sociológica, introduzindo variáveis como valores compartilhados,

⁴¹CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA. “Uma Introdução À Teoria Institucional Do Ponto De Vista Sociológico”. Maringá: Caderno de Administração, v.27, n.1, jan.-jun./2019.

⁴²MÓSCA, Hugo Motta Bacêllo. “Fatores Institucionais e Organizacionais que Afetam a Profissionalização da Gestão do Departamento de Futebol dos Clubes”. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Administração, 2006.

⁴³ Idem.

busca de legitimidade e isomorfismo, na análise sobre relações entre organizações, e entre organizações e ambiente (PIZZOLATO, 2004 *apud* MÓSCA, 2006). A Teoria Institucional possibilita o estudo do processo de habituação, as razões e os meios pelos quais o comportamento dos atores do campo se desenvolve de forma padronizada, bem como a objetivação, onde os atores desenvolvem e compartilham significados⁴⁴.

Tanto o velho quanto o novo institucionalismo opuseram-se aos modelos organizacionais apoiados em concepções racionalistas e evidenciaram as relações entre a organização e seu ambiente (SELZNICK, 1996; CARVALHO; VIEIRA, 2003; CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004; SUDDABY, 2013 *apud* MÓSCA, 2006), assim como a influência do ambiente na acção organizacional.⁴⁵ Ao abordar o institucionalismo, Selznick analisou a influência que o ambiente localizado exerce sobre as organizações. De acordo com essa perspectiva, as organizações são extremamente arraigadas nas comunidades locais e, por isso os relacionamentos entre as organizações e importantes forças locais são analisados (AUGUSTO, 2007).

Essa ideia é encontrada também no âmbito da descentralização, onde é enfatizada a participação das populações locais nos processos de desenvolvimento dos Estados, pois nas últimas décadas tem sido consentânea a ideia de que o desenvolvimento parte dos níveis subnacionais, facto que implica a necessidade da devolução de poderes, de funções e de recursos específicos pelo governo central às unidades de governo de níveis subnacionais, inclusive regionais, provinciais e locais ou municipais. E no último quinquénio em Moçambique, a descentralização foi também implementada ao nível da administração pública, passando a existir a descentralização administrativa nos termos das leis acima citadas, e que este tipo de descentralização resultaria em uma medida administrativa que implica a transferência da gestão de responsabilidades e de recursos dos agentes do governo Central aos agentes do governo em vários níveis (província, região, divisão e distrito). Implicaria também delegação da autoridade e da

⁴⁴MÓSCA, Hugo Motta Bacêllo. “*Fatores Institucionais e Organizacionais que Afetam a Profissionalização da Gestão do Departamento de Futebol dos Clubes*”. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Administração, 2006.

⁴⁵MELO, Germana Tavares de. “Capacidades dinâmicas: a atuação dos elementos do Strategizing, da aprendizagem e do isomorfismo no processo de desenvolvimento de produto”. João Pessoa, 2016.

responsabilidade de gestão para às organizações fora da estrutura do governo Central para funções específicas.

É nesta ordem de ideia que usaremos a perspectiva institucionalista, assim como a sua vertente mais actual para explicar as relações entre o nível Central e o nível Provincial no que diz respeito à planificação no Sector Cultural e Turístico, permitindo-nos assim fazer uma leitura do grau de implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização no sector.

Portanto, é por meio da relação que estabelece com forças locais, que a organização se adequa ao contexto ambiental no qual está inserida, e a abordagem institucionalista está interessada no alinhamento organizacional com o contexto local.⁴⁶

2.4.2.2. Institucionalização

Ancorado à teoria institucionalista, encontra-se o conceito de institucionalização que seria o processo através do qual na mútua influência entre instituição e organizações, os padrões institucionais são continuamente (re)produzidos ao longo do tempo e do espaço⁴⁷. No âmbito da abordagem neo-institucionalista, este conceito teve como precursor Lynne Zucker, em seu artigo “*The role of institutionalization in cultural persistence*”(1977).

Durante muito tempo, os estudos sobre institucionalização estiveram restritos à abordagem variável-atributo, tratando a questão apenas como um estado qualitativo, em que as estruturas estão institucionalizadas ou não, porém as autoras Tolbert e Zucker (1996) defenderam uma mudança para institucionalização como um processo, como condição essencial, para compreensão da constituição das instituições. A partir desse momento, disseminou-se na literatura sobre teoria institucional, modelos que buscam explicar como ocorre a institucionalização⁴⁸.

Desse modo, Tolbert e Zucker (1996) propuseram um dos primeiros modelos de institucionalização, com base no trabalho de Berger e Luckmann (1976), tendo portando,

⁴⁶ MELO, Germana Tavares de. “Capacidades dinâmicas: a atuação dos elementos do Strategizing, da aprendizagem e do isomorfismo no processo de desenvolvimento de produto”. João Pessoa, 2016.

⁴⁷JUNIOR, Ronei Da Silva Leonel; DA CUNHA, Cleverson Renan. “*Atores, Trabalho Institucional E A Institucionalização Da Estratégia De Diversificação Em Uma Cooperativa Agroindustrial.*”São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

⁴⁸Idem.

interpretado a institucionalização como um processo no qual um padrão de comportamento se transforma em instituição, por meio de sua difusão e objetivação, sendo esse processo composto por uma sequência das seguintes etapas: habitualização, objectificação e sedimentação. Essa sequência de etapas, resultaria então, na criação da instituição⁴⁹.

Para as autoras, mudanças tecnológicas, mercadológicas e legislativas exigem dos atores a criação de novos comportamentos e arranjos políticos, e esses novos comportamentos desencadeiam a habitualização, levando à padronização da solução para o problema e a associação daqueles comportamentos a estímulos particulares. A objetificação, que é a segunda etapa do processo de institucionalização, seria dada através da difusão cada vez maior do novo comportamento, ou seja, pelo desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados sobre eles, habilitando a transposição dos novos padrões de comportamento para contextos diferentes do seu ponto de origem. E por fim, a sedimentação, a última etapa da institucionalização, ocorre com a continuidade histórica do padrão de comportamento por várias gerações, que garante a experiência de exteriorização – experimentação das coisas como realidade objetiva, isto é, como factos que estão para além da capacidade de interferência do actor⁵⁰.

Assim, o conceito de institucionalização, da teoria institucionalista, nos ajudaria a explicar no presente estudo, o grau de institucionalização da descentralização no Sector da Cultura e Turismo, o que poderá também ser uma explicação para sua implementação bem ou malsucedida no sector.

2.4.2.3. Estudos baseados na teoria institucionalista

O precursor desta abordagem, Selznick (1957) desenvolveu um estudo de caso intitulado *TVA and the grassroots* no qual aborda o processo de institucionalização da *Tennessee Valley Authority*, uma autarquia do governo americano direcionada para o desenvolvimento regional e capacitação em energia elétrica, localizada em uma região pobre dos EUA. Esse estudo foi lido à luz da teoria institucionalista. Nas palavras de Selznick (1957), “*a origem da política da TVA como doutrina e como ação deve ser*

⁴⁹TOLBERT & ZUCKER (1996 *apud* JUNIOR & DA CUNHA). In: “*Atores, Trabalho Institucional E A Institucionalização Da Estratégia De Diversificação Em Uma Cooperativa Agroindustrial.*” São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

⁵⁰Idem.

entendida como relacionada à necessidade da organização de vir a termo com certos interesses locais e nacionais” (SELZNICK, 1957, p. 12). Dessa maneira, para capturar o “ambiente localizado”, a TVA se conectava a constituições locais, tais como agências governamentais locais, organizações sem fins lucrativos e firmas privadas.

Sérgio Ricardo Rodrigues, em seu estudo intitulado: *Adoção E Implementação De Centro De Serviços Compartilhados Sob A Óptica Da Teoria Institucional: O Caso De Um Grupo De Serviços De Tecnologia Da Informação*, adotou a teoria institucional para investigar o estágio de institucionalização e legitimação da adoção e implementação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) em um grupo empresarial de serviços de tecnologia. No qual constatou que *“a institucionalização total não ocorreu devido ao elevado grau de resistência de grupos à nova estrutura junto à alta administração da empresa, gerando a descentralização dos processos de contas a pagar, receber e cobrança”*. Este estudo teve como principais contribuições teórico-empíricas, *“a compreensão da lacuna entre os processos de adoção e implementação, através da identificação dos principais factores de resistências e possíveis causas para direccionar acções que permitam a completa institucionalização do CSC, e adicionalmente, a identificação de elementos para tomada de decisão a fim de se atingir objectivos estratégicos”*.⁵¹

Luciano Rogério Couto, por sua vez, em seu estudo intitulado *“Grau de institucionalização e sua influência na percepção de desempenho no processo de planeamento: um estudo de caso sob a óptica da teoria institucional”* fez o uso da teoria institucionalista para estudar a correlação entre o grau de institucionalização dos agentes organizacionais com a percepção de desempenho que é manifestada no processo de planeamento financeiro de uma multinacional americana. Em segundo plano, foi analisado se a tipologia de Oliver (1991) sobre prognósticos de institucionalização corrobora com os achados da pesquisa. O estudo concluiu que *“existe correlação positiva significativa entre percepção de desempenho e grau de institucionalização e que, no estágio atual, a organização se encontra em um nível de semi-institucionalização, tendo em conta que a média gerência responde estrategicamente com compromisso e esquivança às pressões institucionais da alta*

⁵¹RODRIGUES, Sérgio Ricardo. *Adoção E Implementação De Centro De Serviços Compartilhados Sob A Óptica Da Teoria Institucional: O Caso De Um Grupo De Serviços De Tecnologia Da Informação*. São Paulo, 2016.

administração local, procurando ganhar legitimidade sobre os constituintes, negligenciando, de certa forma, os aspectos da eficiência econômica. Desta forma, tomam os números projetados, no processo de planejamento, agressivos e, muitas vezes, não factíveis. Também foi constatado que a tipologia sobre prognósticos de institucionalização, proposta por Oliver (1991), se adequou em parte aos achados da pesquisa, tendo em vista que a teoria propõe alta aquiescência, moderado compromisso e moderada esquivança para as pressões institucionais da matriz e alta administração; e os resultados da pesquisa mostraram moderada aquiescência, alto compromisso e alto grau de esquivança para estas pressões. Já para as pressões advindas das entidades externas, a prática observada, praticamente, coincidiu com a teoria”⁵².

Assim, no presente estudo, a teoria institucionalista e mais especificamente o conceito de institucionalização, será usado para explicar o grau de institucionalização das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização ao nível da Planificação no MICULTUR, o que nos possibilitará a compreensão dos problemas acima mencionados no que diz respeito à descentralização e desconcentração no sector, esta que constitui uma mudança legislativa adoptada nos últimos 4 anos à nível da Administração Pública no país. Nesta ordem de ideias, o conceito de institucionalização da teoria institucionalista, nos permitirá compreender o comportamento dos actores a nível Central e Provincial, no processo de planificação, que nos dará a entender a implementação ou não desta mudança (descentralização e desconcentração), o desempenho desta mudança no Sector da Cultura e Turismo, especificamente ao nível da Planificação, através da análise do seu grau de institucionalização.

⁵²COUTO, Luciano Rogério. “Grau de institucionalização e sua influência na percepção de desempenho no processo de planejamento: um estudo de caso sob a ótica da teoria institucional.” São Paulo: Faculdade de Economia e Administração, 2006.

CAPÍTULO III: METODOLOGIA

Segundo Bastos⁵³, uma metodologia é a explicação em pormenores e de forma precisa de toda acção desenvolvida no método do trabalho de pesquisa. Assim sendo, de modo a alcançar os objectivos traçados, será adoptada no presente estudo uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e usando os métodos de procedimento bibliográfico e documental, e será realizado um estudo de campo no Ministério da Cultura e Turismo, no qual através da técnica de entrevista e de observação directa participante, será feita uma análise do grau de implementação das Leis que versam sobre o novo modelo da Descentralização na Administração Pública no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no Quinquénio 2020 – 2024.

3.1. Caracterização da pesquisa

Relativamente à sua caracterização, o presente estudo é de natureza qualitativa-aplicada pois, sendo a pesquisa qualitativa o tipo que nos permite trabalhar com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, factos que correspondem ao espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenómenos⁵⁴, nos permitirá compreender em profundidade as relações existentes entre os SPAE, SPAS no Sector da Cultura e Turismo, assim como as DPCTs com os Órgãos Centrais do sector ao nível da Planificação, permitindo-nos compreender o grau de autonomia que as entidades descentralizadas no Sector Turístico-Cultural possuem, assim como as relações entre o nível Central com as entidades desconcentradas.

É também uma pesquisa de natureza aplicada pois, está em análise o grau de autonomia que das entidades descentralizadas no Sector Turístico-Cultural ao nível da Planificação, pois, como salienta Guambe (2010), a pesquisa aplicada gera conhecimentos que visam solucionar problemas específicos da sociedade⁵⁵, e um estudo sobre a implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização a nível da planificação no sector

⁵³ BASTOS, L. da Rocha, *etal.* "Manual Para Elaboração de Projectos e Relatórios de Pesquisa, Teses e Dissertações". Ed. 3. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

⁵⁴ MINAYO, M. C. S. (Org.). "Pesquisa social: Teoria, método e criatividade." Petrópolis: Vozes, 2001.

⁵⁵ GUAMBE, A.J. "Metodologia de Investigação Científica: Manual do Estudante". Ed. 1. Maputo: ISRI, 2010.

da Cultura e Turismo contribuirá para a melhoria e dinamização da prestação dos serviços públicos prestados neste sector, contribuindo assim para o desenvolvimento do mesmo.

3.2. Instrumentos de Recolha de Dados e Técnicas de Pesquisa

Para o desenvolvimento desta pesquisa serão usados cinco (05) instrumentos de recolha de dados de acordo com Minayo⁵⁶, sendo eles:

- A pesquisa bibliográfica: que é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, assim sendo, usaremos para esta pesquisa, livros e artigos científicos que abordam sobre a descentralização na administração pública, faremos também o uso de leis e decretos que versam sobre os Órgãos de Representação do Estado e os Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.

De modo a familiarizar-se também com o Sector da Cultura e Turismo, no qual decorre o estudo, serão feitas leituras dos instrumentos de regulamentação das actividades desempenhadas no MICULTUR, especificamente o Regulamento Interno do MICULTUR e o Estatuto Orgânico do MICULTUR. E ao nível da Planificação no sector, serão também feitas leituras dos instrumentos de Planificação, nomeadamente: ENDE, ES/ET, PQG/PQ/PQA, CFMP, e PESOE/PO-OGDP/POA.

- A pesquisa de campo: que permite a busca da informação directamente com a população pesquisada, e exige do pesquisador um encontro mais directo com o fenómeno investigado. Assim, o presente estudo será realizado directamente do nível Central da planificação no Sector da Cultura e Turismo, ou seja, no Departamento de Plano e Monitoria da Direcção de Planificação e Cooperação do Ministério da Cultura e Turismo, onde toda a informação do sector é sistematizada e harmonizada com a informação do nível Provincial, facto que permite com que haja um contacto não só com os pontos focais de planificação a nível Central, mas também com os pontos focais de planificação a nível Provincial, nas entidades descentralizadas e desconcentradas (DPCT's , SPAE e SPAS).

⁵⁶MINAYO, M. C. S. (Org.). “*Pesquisa social: Teoria, método e criatividade.*” Petrópolis: Vozes, 2001.

- A observação directa participante: na qual o pesquisador observa diretamente o comportamento ou fenômeno estudado, sem intervenção ou interferência externa. E será uma observação participante, pois o pesquisador fará parte do grupo observado, na medida em que o estudo culmina de um Relatório de Estágio, que foi realizado pelo pesquisador no Ministério da Cultura e Turismo por um período de três meses. Assim, através da realização das actividades constantes do plano de actividades realizadas no DPM do MICULTUR, que abaixo será apresentado, o pesquisador poderá observar a dinâmica de trabalho entre o Órgão Central do MICULTUR (no qual decorre o Estágio) e os Órgãos Provinciais desconcentrados e descentralizados (SPAS, SPAE e DPCT's), facto que permitirá observar a implementação das leis que versam sobre a descentralização na Administração Pública, através da observação das relações que se estabelecem entre os mesmos.
- A técnica de entrevista semi-estruturada: que possibilita a colecta de informações objectivas e permite captar a subjectividade embutida em valores, atitudes e opiniões. Para o caso desta pesquisa serão feitas entrevistas aos pontos focais de planificação a nível Central e a nível Provincial nas entidades desconcentradas e descentralizadas, nos SPAE, SPAS e das DPCTs especificamente, que operam no sector a mais de cinco (5) anos, de modo a colher suas opiniões face a implementação das leis do novo modelo da descentralização a nível da planificação no Sector no último quinquénio. As entrevistas serão conduzidas por meio de guiões de entrevistas elaborados, que a nível Central buscarão captar a avaliação dos pontos focais de planificação quanto a implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização a nível da planificação no Sector; e a nível das províncias, nos SPAE, SPAS e DPCT's, buscar-se-á captar a avaliação dos pontos focais quanto ao grau de autonomia dos mesmos a nível da planificação no Sector.
- O questionário, segundo Cervo & Bervian⁵⁷, constitui um meio de obtenção de respostas à questões através de uma fórmula preenchida pelo próprio informante, podendo conter perguntas abertas e fechadas. Assim, no presente estudo, o questionário será respondido pelos pontos focais de planificação a nível Central e a nível das Províncias, nas entidades descentralizadas e desconcentradas do sector.

⁵⁷ CERVO & BERVIAN. "*Metodologia Científica*". São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

3.3. População do Estudo

De acordo com Rutter & Abreu⁵⁸, a população ou universo é o público-alvo a ser estudado. Neste caso, tratando-se nesta pesquisa da análise da implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização a nível da planificação no sector da Cultura e Turismo, teremos como público de interesse, os pontos focais de planificação a nível Central que nos informarão a sua avaliação quanto a implementação das leis da descentralização e desconcentração no processo de planificação no sector da Cultura e Turismo; e a nível Provincial nos SPAE, SPAS como entidades desconcentradas do sector, e nas DPCTs, como entidades descentralizadas do sector, que nos informarão a sua avaliação quanto ao grau de autonomia possuído pelas mesmas, nas províncias nas quais operam na área da planificação.

3.4. Operacionalização das variáveis

3.4.1. Variáveis de estudo

Na presente pesquisa, estão em análise duas variáveis, sendo elas: as Leis do novo modelo da descentralização e a Planificação no Sector da Cultura e Turismo. Na tabela que se segue demonstraremos como as mesmas serão operacionalizadas no estudo.

Tipos de variáveis	Variáveis	Operacionalização das variáveis	
		Dimensões	Indicadores
Independente	Leis da Descentralização	<ul style="list-style-type: none">▪ Órgãos Centrais▪ Órgãos Provinciais	<ul style="list-style-type: none">▪ Transferência do poder central para o provincial▪ Desconcentração administrativa▪ Autonomia administrativa, patrimonial e financeira;▪ Poder de tomada de decisão
Dependente	Planificação no Sector da Cultura e Turismo	<ul style="list-style-type: none">▪ DPC▪ SPAS▪ SPAE▪ DPCT's	<ul style="list-style-type: none">▪ Elaboração de Planos e Programas de acção e Estratégias de Desenvolvimento do Sector da Cultura e Turismo▪ Monitoria e Avaliação de Planos, Programas e Estratégias de Desenvolvimento do Sector da Cultura e Turismo▪ Sistematização e harmonização de Planos e Programas do Sector da Cultura e Turismo

Tabela 2: Tabela de Variáveis

Fonte: Autor (2024)

⁵⁸RUTTER, M; & ABREU, S. A. (2006). Pesquisa de Mercado. 3ª ed. São Paulo: Ática.

CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

4.1. Ministério da Cultura e Turismo

O Ministério da Cultura e Turismo (MICULTUR), é criado pelo Artigo 2 do Decreto Presidencial n.º 1/2015 de 16 de Janeiro, após a extinção do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura, pelo Artigo 1 do mesmo decreto, passando as suas funções meios humanos, materiais e financeiros, à cargo do Ministério da Cultura e Turismo, tal como se pode verificar no Artigo 4.1. deste decreto:

“Art. 4.1. As competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros transitam para os novos Ministérios criados, nos seguintes termos:
- Do Ministério do Turismo, excepto o sector das áreas de conservação, para o Ministério da Cultura e Turismo;
- Do Ministério da Cultura para o Ministério da Cultura e Turismo;”⁵⁹

Seu Regulamento Interno é aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 18/2016 de 5 de Fevereiro. De acordo com o Artigo 1 deste instrumento, no âmbito da sua natureza, estabelece que o Ministério da Cultura e Turismo, designado abreviadamente por MICULTUR, é o órgão Central do aparelho do Estado que de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Governo de Moçambique, coordena, dirige e planifica a execução das políticas e estratégias nas áreas da Cultura e Turismo, não apenas no âmbito nacional, mas também no âmbito internacional, através da Cooperação.

O MICULTUR tem se notabilizado em vários investimentos de impacto social e económico, no fortalecimento das parcerias sobre a Diplomacia Económica, tendo sempre como visão, a defesa do interesse nacional, fazer mais amigos e diversificar parcerias no mundo, contribuir para paz e o progresso da humanidade, projectando sempre o bom nome e boa imagem de Moçambique na arena internacional.

⁵⁹MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial N.º 1/2015, de 16 de Janeiro de 2015. Extingue e cria Ministérios. Maputo: Boletim da República, 2015.

4.1.1. Sistema Orgânico

O Capítulo II deste Diploma, estabelece o Sistema Orgânico do MICULTUR, que possui a seguinte estrutura, em conformidade com o Artigo 5 da Secção I:

“1. O Ministério da Cultura e Turismo tem a seguinte estrutura:

- a) Inspeção da Cultura e Turismo;*
- b) Direcção Nacional do Património Cultural;*
- c) Direcção Nacional do Turismo;*
- d) Direcção Nacional das Indústrias Culturais e Criativas;*
- e) Direcção de Planificação e Cooperação;*
- f) Gabinete Jurídico;*
- g) Gabinete do Ministro;*
- h) Departamento de Promoção do Desenvolvimento do Destino Turístico;*
- i) Departamento de Coordenação do Ensino Artístico e Vocacional;*
- j) Departamento de Administração e Finanças;*
- k) Departamento de Recursos Humanos;*
- l) Departamento de Comunicação e Imagem;*
- m) Departamento de Aquisições; e*
- n) Departamento de Tecnologias e Sistemas de Informação.”⁶⁰*

Como foi dito acima, a Unidade Orgânica na qual o estágio decorreu foi a Direcção de Planificação e Cooperação, mais especificamente, junto ao Departamento de Plano e Monitoria, cujas funções estão estabelecidas no Artigo 37 do Diploma em alusão. Consta do nº 1 deste Diploma que são funções do Departamento de Plano e Monitoria:

- a) Elaborar a componente da Cultura e Turismo no âmbito da Proposta do Programa Quinquenal do Governo;*
- b) Propor directrizes, políticas e estratégias do sector;*
- c) Elaborar e sistematizar as propostas do Plano Económico e Social e Programas de Actividades Anuais do Ministério;*
- d) Coordenar o processo de elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo;*
- e) Apresentar balanços da execução do programa de actividades do Ministério;*
- f) Coordenar o processo de elaboração e globalização do balanço do Plano Económico e Social;*
- g) Monitorar e avaliar programas e projectos estratégicos do sector;*
- h) Definir e implementar em coordenação com os outros órgãos do ministério, indicadores que permitam a monitoria e avaliação do desempenho dos planos estratégicos nacionais plurianuais;*

⁶⁰ MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial Nº 18/2016, de 5 de Fevereiro de 2016. Aprova o Regulamento Interno do Ministério da Cultura e Turismo. Maputo: Boletim da República, 2016.

- i) Apresentar relatórios periódicos de monitoria e avaliação da execução dos planos e das políticas macroeconómicas do sector;*
 - j) Colaborar no processo de elaboração dos planos e programas de desenvolvimento do turismo no âmbito distrital, provincial e autárquico;*
 - k) Avaliar a eficácia e impacto das políticas e estratégias do sector;*
 - l) Promover em coordenação com as diversas instituições relevantes, a participação efectiva do sector privado nos projectos de investimento do sector; e*
 - m) Monitorar e avaliar a efectividade das iniciativas do desenvolvimento espacial em que o Ministério da Cultura e Turismo esteja envolvido.*
- 2 O Departamento de Plano e Monitoria é dirigido por um Chefe de Departamento Central não Autónomo, nomeado pelo Ministro.*

Em economia, a planificação caracteriza-se como um modelo econômico em que a economia de um país é controlada pelo Estado. Sendo ele o responsável por definir as metas econômicas desse país. Numa organização, a planificação trata-se da definição dos objetivos e, junto com eles, definir também as ações necessárias para que esses objetivos tenham maior probabilidade de serem alcançados, facilitando a coordenação das atividades. Ou seja, define-se: quando, como e por quem algo deve ser feito. Assim, dá-se origem a sistematização dos processos para alcançar os resultados requeridos.⁶¹

4.2. Planificação desconcentrada e descentralizada no MICULTUR

O processo de planificação desconcentrada e descentralizada no sector da Cultura e Turismo materializa-se através da implementação dos Decretos n.º 63/2020 e 64/2020 de 7 de Agosto respectivamente, que estabelecem o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província, e o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial⁶² respectivamente.

⁶¹ Equipe editorial de Conceito.de. (15 de Agosto de 2011). Atualizado em 27 de Maio de 2019. Planificação - O que é, conceito e definição. Conceito.de. <https://conceito.de/planificacao>

⁶²MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro”. Maputo: Boletim da República, 2020.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento

O Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto, apresenta a figura dos órgãos desconcentrados, que são os Órgãos de Representação do Estado na Província. De acordo com este decreto, “*são órgãos de Representação do Estado na Província: a) o Secretário de Estado na Província; b) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado*”. O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado na Província, por sua vez, elenca nos constituintes da sua estrutura, especificamente nas alíneas *c) e d)*, o Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAEC) e o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS) respectivamente, que são as estruturas nas quais o Sector do Turismo e da Cultura possuem enquadramento, e que no âmbito da desconcentração no processo de planificação no MICULTUR são responsáveis a nível provincial, de um modo geral por garantir a implementação de planos e programas aprovados e definidos centralmente. Especificamente, os SPAEC’s são responsáveis por pronunciar-se sobre planos e estratégias de desenvolvimento do Turismo, e os SPAS’s por sua vez, são responsáveis por pronunciar-se sobre políticas, planos e estratégias da Cultura.

O Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto, por seu turno, apresenta a figura dos órgãos descentralizados, representados pelos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial. No segundo capítulo deste Decreto, no seu artigo 6, é estabelecida a Estrutura do Conselho Executivo Provincial, na qual na sua *k)* é constituída pela *Direcção Provincial de Cultura e Turismo (DPCT)*, que no contexto da planificação descentralizada, são responsáveis a nível Provincial por sistematizar a informação sobre o sector e elaborar planos e estratégias de actividades do sector Turístico-Cultural, nas respectivas províncias.

E a nível Central no processo de planificação, temos a DPC, especificamente o Departamento de Plano e Monitoria, como responsável pela sistematização da informação sobre o sector e elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector da Cultura e Turismo. Através da Planificação integrada, que é uma estratégia adoptada no contexto da descentralização, os Órgãos Centrais e Provinciais mantêm uma relação de comunicação e interacção, como forma de harmonizar e coordenar a informação, os planos e estratégias do sector da Cultura e Turismo no geral.

dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

4.3. Descrição das Actividades

Como parte essencial para o cumprimento da metodologia definida de observação directa e participante, a estudante/estagiária, participou de actividades no Departamento de Plano e Monitoria (DPM) do MICULTUR, de modo a permitir a observação participante do fenómeno em análise, que é a implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo, podendo assim, observar como é feito o processo de Planificação entre os Órgãos Centrais do Sector da Cultura e Turismo com as entidades desconcentradas e descentralizadas do Sector, representadas pelos SPAS, SPAE e pelas DPCT's, através da sua inserção nas mesmas. Assim, a estudante/estagiária, participou das seguintes actividades:

Processo de distribuição e atribuição de limites indicativos de Funcionamento para o PESOE 2025, provenientes das Receitas Fiscais para Unidades de Gestão Beneficiárias (UGB's)

Na última semana de Agosto do corrente ano, recebemos a nota do Ministério da Economia e Finanças (MEF), na qual comunicam ao MICULTUR da disponibilização no sistema, dos limites indicativos de funcionamento. Os limites indicativos de funcionamento consistem no valor monetário atribuído as Unidades de Gestão Beneficiárias (UGB's) para a cobertura das despesas correntes das mesmas, como a compra de bens, o pagamento de serviços, o pagamento de salários, entre outras. Este limite, que é o *budget* atribuído para o MICULTUR, deve ser distribuído para todas as dez (10) UGB's de acordo com o tipo da UGB, o tamanho da mesma, os gastos que possui, o número de funcionários, ou seja, de acordo com as necessidades da mesma, razão pela qual a distribuição não é igual, mas sim, equitativa.

Comunicados os limites pelo MEF, no dia 02 de Setembro, o DPM elaborou a proposta da distribuição dos limites pelas UGB's de acordo com os critérios acima mencionados e submeteu a Excelentíssima Secretária Permanente. Aprovado a este nível, o mesmo foi submetido a Sua Excelência Ministra da Cultura e Turismo para a sua aprovação.

Após a aprovação da proposta pela Sua Excelência a Ministra, no dia 05 de Setembro, o DPM procedeu a distribuição dos limites no SISTAFE, consoante todas as componentes de

distribuição no sistema. Importa salientar que por esta ser uma informação sigilosa, não é possível demonstrar a distribuição dos limites no presente relatório.

Assim, após a distribuição dos limites pelas UGB's, o nível Central, mais especificamente o DPM, procedeu a monitoria do processo da digitação dos limites de funcionamento no Módulo de Planificação e Orçamentação pelas UGB's, de acordo com os limites atribuídos a cada UGB no SISTAFE, de modo a verificar o comprimento dos mesmos pelas UGB's.

Através da participação nesta actividade foi possível observar que os limites indicativos de funcionamento das entidades descentralizadas (DPCT's), não é feito pelo órgão Central. Este facto constitui um indicativo da sua autonomia financeira.

Elaboração de estudos e diagnósticos sobre Estratégia Nacional do Desenvolvimento (ENDE) de 2025- 2044

No âmbito da elaboração da ENDE 2025-2044, o MEF convocou o MICULTUR para participar de duas reuniões técnicas de auscultação para a elaboração da Estratégia Nacional do Desenvolvimento 2025-2044, esta que já foi aprovada e que passa a entrar em vigor a partir do ano de 2025.

Assim, participamos das duas reuniões, nas quais foi possível obter uma mínima experiência e noção de como são realizados estudos e diagnósticos sobre as grandes estratégias e programas de desenvolvimento do país. E foi possível observar que os órgãos provinciais também participam desta actividade, na qual são definidas estratégias e programas para o desenvolvimento do sector da Cultura e Turismo, promovendo desse modo, uma maior participação da população a todos os níveis no desenvolvimento do sector, o que constitui um factor importante para a descentralização plena.

Processo da harmonização e sistematização da Proposta do Balanço do Plano Económico e Social do Orçamento do Estado (PESOE) 2024, referente aos 9 meses

No dia 23 de Setembro, foram enviadas as Notas de Solicitação do envio do Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) 2024, referente aos nove (09) meses, nas componentes Matricial e Descritiva, às Unidades Orgânicas, as Direcções Provinciais da Cultura e Turismo (DPCT's), e aos Serviços de Representações do Estado na Província (SPAS's e SPAE's).

Após o envio das notas, foi aguardada a resposta através do envio dos balanços por parte de cada Unidade Orgânica, DPCT, bem como de cada SPAE e SPAS, que só foram enviados a partir do dia 28 à 05 de Outubro pelos mesmos.

Recebidos os balanços, procedeu-se à harmonização e sistematização da informação, e foi enviada a proposta do Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) 2024, referente aos nove (09) meses, à Direcção Máxima do Ministério para a apreciação e aprovação.

Após a aprovação da Proposta do Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) 2024, referente aos nove (09) meses, foi submetida a versão final nas componentes Matricial e Descritiva à Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação do Ministério da Economia e Finanças (MEF) através da Nota n° 167/DPC/DPM/MICULTUR/2024/ 003, datada de 16 de Outubro do corrente ano.

Nesta actividade foi possível observar que as DPCT's possuem autonomia sobre a sua planificação e que o nível Central não interfere sobre a mesma. Porém, um desafio foi apontado pelas mesmas, que são os recursos financeiros limitados para a execução dos seus planos e programas. Esta reclamação não veio somente das entidades descentralizadas, mas também das entidades desconcentradas (SPAS's e SPAE's). Este facto, faz-nos questionar sobre a autonomia financeira possuída pelas DPCT's, segundo as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização.

Harmonização e sistematização do Balanço do PQG 2020-2024, referente quatro (4) anos e nove (9) meses

No dia 23 de Setembro, foi elaborada, de igual modo, uma nota de solicitação do Balanço do PQG referente a 4 anos e 9 nove meses, às Unidades Orgânicas, com o objectivo de auferir o grau de realização das actividades constantes do PQG 2020-2024, passados 4 anos e 9 meses.

As respostas foram recebidas entre os dias 28 a 5 de outubro, e com a informação recebida, foi feita a harmonização da matriz de ações estratégicas e a matriz dos indicadores do PQG.

Feita a harmonização, auferimos o grau de realização do PQG 2020-2024, que situava-se na ordem dos 65%. No dia 16 de Outubro, o balanço nas componentes matricial e descritiva, foi enviado para a sua apreciação e aprovação pela Direcção Máxima do MICULTUR.

Nesta actividade, de igual modo, foi possível observar que as DPCT's possuem autonomia sobre a sua planificação e que o nível Central não interfere sobre a mesma. Pois as DPCT's não precisam prestar contas da sua planificação ao Órgão Central, tendo apenas que apresentar a informação dos seus balanços, nas reuniões de Planificação e na grande reunião que ocorre anualmente no sector da Cultura e Turismo que é o Conselho Coordenador. Foi também possível observar que ao contrário das DPCT's que somente informam ao Órgão Central, os e SPAS's e SPAE's, como órgãos desconcentrados, por sua vez, apresentam o balanço, ou seja, devem prestar contas sobre os seus balanços ao Órgão Central, o qual representam nas províncias.

Como resultado das actividades acima realizadas, foi possível notar à nível da Planificação uma grande dependência dos SPAE, SPAS e das DPCT's, do nível Central na sistematização da informação sobre o sector da Cultura e Turismo e na elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do mesmo. Este fenómeno, ficou evidente no âmbito de elaboração dos instrumentos de Planificação vindos dos SPAE, SPAS e também das DPCT's para a sua harmonização pelo Departamento de Plano e Monitoria, que é a entidade do nível Central do Ministério da Cultura e Turismo responsável pela sistematização da informação sobre o sector e pela elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector Cultural e Turístico.

É possível verificar também nos Planos, Programas, e demais instrumentos dos SPAE, SPAS e das DPCT's que um dos desafios mais mencionados por estas entidades é falta de recursos financeiros para a execução das actividades programadas do sector consoante a sua jurisdição, e uma das recomendações que mais é dada pelas entidades, e que é dada inclusive pela Inspecção da Cultura e Turismo (ICT) que é a entidade do nível Central que zela pelo cumprimento da legislação que rege o Sector da Cultura e Turismo, é o aprimoramento e fortalecimento dos mecanismos de coordenação e articulação a todos níveis de governação nos processos de planificação, monitoria e avaliação no contexto da descentralização.

4.4. Implementação das Leis da Descentralização no Processo de Planificação no MICULTUR

Esta sessão do IV Capítulo, é baseada nos dados recolhidos através das entrevistas e questionários realizados com os Órgãos Centrais da Planificação no MICULTUR e com as entidades descentralizadas e desconcentradas do sector da Cultura e Turismo, sendo elas as DPCTs e os SPAS's e SPAE's, confrontando-os com a análise documental. A mesma comporta dois momentos: *a)* os resultados das entrevistas realizadas a Nível Central, em torno da implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização no MICULTUR; e *b)* os resultados das entrevistas realizadas a Nível Provincial, nas entidades descentralizadas e desconcentradas (DPCT's, SPAS's e SPAE's).

Como foi acima exposto, em 2020, foi publicado o Decreto n.º 63/2020⁶³, de 7 de Agosto, no qual é estabelecido o quadro legal que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos de Representação do Estado na província. De acordo com este decreto, “*são órgãos de Representação do Estado na Província: a) o Secretário de Estado na Província; b) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado*”. O Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado na Província que é o Órgão de interesse do presente estudo, por sua vez, elenca nos constituintes da sua estrutura, especificamente nas alíneas *c)* e *d)*, o Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAEE), tratando de matérias relacionadas ao turismo, e o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS), tratando de matérias relacionadas à cultura, respectivamente.

Foi também publicado no mesmo ano, o Decreto n.º 64/2020⁶⁴, de 7 de Agosto, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial. No segundo capítulo deste Decreto, artigo 6, é estabelecida a Estrutura do Conselho Executivo

⁶³MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “*Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro*”. Maputo: Boletim da República, 2020.

⁶⁴MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “*Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril*”. Maputo: Boletim da República, 2020.

Provincial, na qual na sua *k*) é constituída pela *Direcção Provincial de Cultura e Turismo (DPCT)*.

Assim, o Serviço Provincial de Actividades Económicas (SPAÉ) e o Serviço Provincial de Assuntos Sociais (SPAS), assim como as Direcções Provinciais da Cultura e Turismo (DPCT's), são as entidades desconcentradas e descentralizadas do Estado que a nível da Planificação no sector da Cultura e Turismo nas Províncias, são responsáveis por sistematizar a informação sobre o sector e elaborar os planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector Cultural e Turístico.

E a nível Central no processo de planificação, temos a DPC, especificamente o Departamento de Plano e Monitoria, como responsável pela sistematização da informação sobre o sector e elaboração dos planos, políticas e estratégias de desenvolvimento do sector da Cultura e Turismo. E temos também os Planificadores das demais Unidades Orgânicas a nível Central.

a) Resultados das entrevistas a nível Central

Em conformidade com a metodologia estabelecida para a realização do estudo, foram realizadas entrevistas com os especialistas, pontos focais de Planificação no DPM, e com os Planificadores das demais Unidades Orgânicas (UO's) a nível Central, e também com os pontos focais de Planificação a nível das Províncias, mais especificamente, nos SPAS's, SPAÉ's e nas DPCT's, que operam na área de Planificação no Sector a mais de cinco anos, que é o período de tempo de interesse para o estudo, visto que as Leis que versam sobre o novo modelo da descentralização no Sector Público, mais especificamente os Decreto n.º 63/2020 e o Decreto n.º 64/2020⁶⁵, de 7 de Agosto, foram publicadas neste período, e a sua entrada em vigor, foi estabelecida para a data da publicação.

⁶⁵ MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro”. Maputo: Boletim da República, 2020.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

Assim, das entrevistas realizadas a nível Central, foi possível notar dos especialistas em Planificação que entendem o processo de descentralização na Administração Pública como sendo um fenómeno de transferência de poder e recursos do nível Central para os níveis locais de governo, como as províncias, distritos e autarquias, visando promover uma gestão mais eficiente e próxima das necessidades da população, e também é entendido como um processo desconcentração de competências de procedimentos na Função Pública, que é visto como um fenómeno bastante importante e vantajoso por todos, apesar de ainda comportar desafios significativos relacionados à implementação, à distribuição desigual de recursos e à capacidade administrativa dos próprios governos locais, por ser ainda um fenómeno “recente”.

De acordo com especialistas em planificação do MICULTUR, no âmbito do novo modelo da descentralização, existe uma separação entre as entidades descentralizadas e as entidades desconcentradas, em que as entidades descentralizadas, representadas pelas Direcções Provinciais (no caso do MICULTUR pelas DPCT’s), gozam de maior autonomia em relação às entidades desconcentradas, representadas pelos Serviços Provinciais (SPAE’s e SPAS’s), visto que estes, por serem órgãos que respondem directamente ao órgão Central, são mais “acomodados” ao mesmo. Assim, a autonomia decisória no processo de planificação dos SPAE’s e SPAS’s no sector da Cultura e Turismo constitui ainda um desafio segundo os especialistas. Esta separação é também notável na literatura que versa sobre a descentralização, na qual, o processo de descentralização é abordado como um arranjo político que implica a *devolução* de poderes, de funções e de recursos específicos pelo Governo Central às unidades de Governo de níveis subnacionais, inclusive regionais, provinciais e locais ou municipais, e em muitos casos, estas unidades de governo subnacionais são substancialmente independentes e têm uma personalidade jurídica⁶⁶. Em contrapartida, a desconcentração é vista como uma medida administrativa que implica a *transferência* da gestão de responsabilidades e de recursos para os agentes do Governo Central situados a um ou vários níveis (província, região, divisão e distrito)⁶⁷.

⁶⁶ADAMOLEKUN, *apud* Forquilha. In: “*O Paradoxo da articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local.*” Maputo: IESE, 2012.

⁶⁷Idem.

No que diz respeito a autonomia administrativa, patrimonial e financeira estabelecida por Lei às entidades descentralizadas, os especialistas em Planificação no MICULTUR, afirmam que as DPCT's gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, na execução da sua Planificação, visto que os mesmos são tidos como os “donos das respectivas províncias de jurisdição” tendo poder decisório, financeiro e patrimonial para “ditar” o funcionamento da planificação nas respectivas jurisdições, tendo simplesmente que harmonizar a sua Planificação com o Órgão Central, e é nesse contexto que foi adoptada a metodologia de Planificação integrada, visando a coordenação entre os Órgãos Centrais e Provinciais relativamente a sua Planificação. Porém os SPAE's e SPAS's possuem uma autonomia decisória limitada, na medida em que os mesmos respondem de forma directa ao nível Central, tal como a própria lei estabelece, estes são Órgãos de Representação do Estado na Província.

Porém, de um modo geral, segundo os especialistas em Planificação no MICULTUR, no que diz respeito a autonomia decisória, admitem que tanto os órgãos descentralizados, quanto os desconcentrados, possuem autonomia limitada para decidir em certos tipos de decisões no sector, como: em casos em que estão envolvidas decisões que acarretam recursos financeiros significativos; alterações nas políticas públicas nacionais; os casos de parcerias internacionais, que geralmente necessitam de aprovação do Governo Central; e nos casos de infraestruturas de grande porte do sector da Cultura e Turismo.

De acordo com os órgãos Centrais de planificação no sector da Cultura e Turismo, apesar das relações entre os planificadores a nível Central e Provincial terem mostrado progressos no contexto da descentralização, em termos de coordenação e compartilhamento de informações, se apropriar da nova realidade tem sido um desafio. Assim sendo, os mesmos apontam desafios significativos no que diz respeito a centralização do processo de tomada de decisão, a desigualdade de recursos e capacidades, e a falta de autonomia real para as províncias, como sendo questões que dificultam uma implementação mais eficaz das políticas descentralizadas no sector.

Mais especificamente, como desafios da implementação do novo modelo da descentralização no MICULTUR, os especialistas em planificação apontam os seguintes:

Atribuição de competências: a princípio da implementação do novo modelo da descentralização, persistia nalgum momento o desafio da definição clara das funções das entidades descentralizadas e das entidades desconcentradas, ou seja, em alguns momentos existia ao nível das Províncias a dificuldade em saber quais funções são da competência das DPCT's e quais são da competência dos Serviços Provinciais no sector da Cultura e Turismo.

Outro desafio é a descontinuidade da informação e das funções, pelas mobilidades ocorridas a nível do pessoal e pela transferência das funções.

Autonomia limitada: embora a descentralização legalmente conceda maior autonomia às autoridades locais, segundo alguns especialistas em Planificação no sector, muitas vezes o Governo Central mantém um controle forte sobre os recursos e a política. A transferência de responsabilidades nem sempre é acompanhada de recursos financeiros suficientes, facto que dificulta a implementação eficaz das políticas públicas nas esferas locais, mais especificamente nas DPCT's, nos SPAE's e SPAS's no MICULTUR.

Fragilidade institucional: para os especialistas do nível Central, as estruturas locais de governo, em muitos casos, não têm a capacidade administrativa ou técnica necessária para implementar as funções descentralizadas de maneira eficaz. E olham para a falta de capacitação e a ausência de processos de *accountability* (prestação de contas) também como obstáculos à descentralização plena na Planificação no MICULTUR.

Assim, para os especialistas do nível Central, embora o quadro legal do novo modelo da descentralização seja promissor, é necessário um esforço contínuo para superar as barreiras que ainda persistem à descentralização plena no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo, e garantir que as leis do novo modelo da descentralização possam ser plenamente implementadas.

Apesar dos desafios mencionados pelos especialistas em Planificação a nível Central no MICULTUR, os mesmos consideram que as leis sobre o novo modelo da descentralização têm sim estado a ser implementadas no Sector, porém de forma deficiente, por se tratar de um fenómeno recente.

b) Resultados das entrevistas a nível Provincial

Das entrevistas realizadas a nível Provincial, pode-se colher dos especialistas em Planificação nas DPCT's, que os mesmos fazem uma apreciação negativa do processo de descentralização na Administração Pública. Pois segundo os especialistas, embora o processo de descentralização tenha em vista tornar a gestão pública mais eficiente, acessível e adaptada à realidade local, promovendo maior autonomia e uma gestão mais próxima da população, na sua observação, desde a sua implementação verifica-se uma desorganização e falta de coordenação entre os diferentes níveis de Governo, uma duplicação de esforços, desperdício de recursos e a falta de uniformidade nas políticas públicas bem como a exiguidade de infra-estruturas administrativas e capacitação técnica necessária para assegurar a gestão dos serviços e as políticas públicas de forma eficaz.

No que diz respeito a autonomia decisória das DPCT's nas suas respectivas jurisdições, segundo os especialistas em Planificação, embora as entidades descentralizadas no sector de Cultura e Turismo tenham autonomia na execução de políticas locais, os mesmos consideram que sua autonomia não é total, visto que decisões fundamentais sobre o sector, como o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique, encontram-se nas mãos do nível Central do Sector, segundo eles *“As entidades locais têm autonomia em aspectos operacionais e adaptativos, como a execução desse programa mas dentro dos limites impostos pelas políticas centrais”*. Porém, apesar desse factor, as DPCT, consideram que possuem a autonomia administrativa, patrimonial e financeira legalmente estabelecidas, pois as mesmas têm a capacidade de planificar, executar e gerir projectos locais adaptado as políticas centrais e locais.

Outros desafios mencionadas também pelas DPCT's, incluem a falta coordenação (envolvimento), a capacitação técnica e comunicação eficaz em relação ao nível Central, além da necessidade de uma maior flexibilidade nas políticas de descentralização e um maior empoderamento das entidades locais para que possam responder de maneira mais eficaz às necessidades ligadas ao sector da Cultura e Turismo.

Assim, de acordo com os especialistas em planificação nas DPCT's, as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização têm sido progressivamente implementadas, mas com desafios e limitações que comprometem sua efectividade. Segundo estes, *“As leis*

sobre a planificação descentralizada têm sido, em muitos casos, “efectivamente” implementada, mas com resultados variados, embora tenha havido avanços importantes, ainda existem desafios significativos, como a desigualdade entre os níveis de governo e a necessidade de maior coordenação e capacitação técnica”.

Quanto as entidades desconcentradas, ou seja, os SPAS’s e SPAE’s, foi possível notar nas entrevistas realizadas com estas entidades, uma grande insatisfação com o novo modelo da descentralização. Segundo os especialistas em planificação nos SPAS’s e SPAE’s, no âmbito das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização, especificamente no âmbito do decreto nº 63/2020, de 7 de Agosto, os Serviços Provinciais estão para cumprir o papel de representação do nível Central nas Províncias, porém, segundo os mesmos, este facto não tem se materializado, o que faz com que os SPAS’s e SPAE’s, se sintam “à margem do processo da descentralização”.

Os especialistas em planificação nos SPAS’s e SPAE’s, também fazem menção a alguns desafios no âmbito do processo da desconcentração, como: a descontinuidade da informação e das funções, pelas mobilidades ocorridas a nível do pessoal e pela transferência das funções. E também mencionam o desafio da divisão clara de competências, ou seja, a definição clara das funções das entidades descentralizadas e das entidades desconcentradas, ou seja, segundo os SPAS’s e SPAE’s, persiste em alguns momentos ao nível das Províncias, a dificuldade em saber quais funções são da competência das DPCT’s e quais são da competência dos Serviços Provinciais no sector da Cultura e Turismo.

E no que diz respeito as suas relações com o nível Central, os Serviços Provinciais reclamam da falta de comunicação e da morosidade na comunicação, no processo de planificação, e das dificuldades financeiras para a execução dos planos e projectos do sector nas Províncias, segundo os mesmos, encontram-se bastante dependentes do nível Central na sua actuação.

4.5. Análise e Interpretação dos Resultados

Após os resultados acima apresentados, obtidos através da realização de entrevistas e questionários ao nível Central do MICULTUR e ao nível Provincial, nas entidades

descentralizadas e desconcentradas do MICULTUR, é notável logo a princípio, que as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização são claras e conhecidas a nível dos Planificadores no sector da Cultura e Turismo, tanto a nível Central como Provincial, nas entidades desconcentradas e descentralizadas. Existe uma percepção clara por parte dos planificadores do MICULTUR, do processo de implementação do novo modelo da descentralização na Administração Pública como um fenómeno de transferência de poder e recursos do nível Central para os níveis locais de Governo, como as províncias, distritos e autarquias, visando promover uma gestão mais eficiente e próxima das necessidades da população, e também um entendimento claro do mesmo como um processo de desconcentração de competências de procedimentos na Função Pública. Estas duas percepções deste processo, estão em concordância com o estabelecido na lei, nos decretos n.º 63/2020⁶⁸ e n.º 64/2020⁶⁹, de 7 de Agosto, em que o primeiro, estabelece o quadro legal que regulamenta a organização e o funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província, dos quais os Serviços Provinciais aqui em análise (SPAS's e SPAE's), fazem parte, e o mesmo diz respeito à desconcentração; e o segundo, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial, dos quais as Direcções Provinciais da Cultura e Turismo (DPCT), são parte constituinte, e que diz respeito à descentralização.

Nestes decretos, são também estabelecidas de forma clara as competências e funções, tanto dos Órgãos de Representação do Estado na Província, como dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial, no âmbito da planificação no sector. Assim, são competências dos Serviços Provinciais, dos quais os SPAS's e SPAE's também fazem parte, no âmbito da planificação: *a) elaborar a proposta do Plano e Orçamento Provincial; b) executar o Plano e Orçamento Provincial e apreciar o respectivo relatório e balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros;* e tem como função geral no

⁶⁸MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro”. Maputo: Boletim da República, 2020.

⁶⁹MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

âmbito da planificação: *a) garantir a implementação de planos e programas aprovados e definidos centralmente; e como função específica dos SPAS's e SPAE's, no que diz respeito a planificação: pronunciar-se sobre políticas, planos e estratégias do sector.*⁷⁰

E são elencadas como funções gerais das Direcções Provinciais, das quais as DPCT's também são parte constituinte, no âmbito da planificação: *a) executar programas e planos definidos pelo Conselho Executivo Provincial; d) preparar e executar o orçamento da direcção; g) implementar políticas nacionais com base nos planos e decisões do Conselho Executivo Provincial; j) sistematizar informação sobre a situação social e económica na respectiva área de actuação; e funções específicas das DPCT's: 1. No âmbito da Cultura: k) sistematizar informação sobre o sector; 2. No âmbito do Turismo: a) participar no licenciamento, fiscalização e monitoria das actividades do sector, nos termos da lei; d) elaborar planos e estratégias da actividade do sector; g) sistematizar informação sobre recursos turísticos*⁷¹.

Apesar dos decretos acima mencionados serem claros sobre as funções e competências tanto dos órgãos descentralizados como dos órgãos desconcentrados, a análise que fazemos é que, algumas das funções e competências dos órgãos acima mencionados, são semelhantes umas das outras, como por exemplo a competência dos Serviços Provinciais de *b) executar o Plano e Orçamento Provincial e apreciar o respectivo relatório e balanço, observando as decisões do Conselho de Ministros, que assemelha-se às funções das Direcções Provinciais de a) executar programas e planos definidos pelo Conselho Executivo Provincial; e d) preparar e executar o orçamento da direcção*⁷². Considerando que todos os planos e programas executados no sector, devem sempre espelhar-se aos programas macros do Governo, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2025-2044, ter funções tão semelhantes pode nalgum momento criar embates entre os planos e programas dos Serviços Provinciais e das Direcções Provinciais a nível da mesma

⁷⁰MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 63/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro”. Maputo: Boletim da República, 2020.

⁷¹MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 64/2020, de 7 de Agosto. “Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril”. Maputo: Boletim da República, 2020.

⁷² Idem.

Província, caso não haja uma comunicação constante entre os planificares, sobre os planos e actividades de cada Província, e a questão da fraca comunicação foi colocada em pauta pelos SPAS's e SPAE's.

A questão das semelhanças entre as funções e competências dos órgãos desconcentrados e descentralizados, aumenta a propensão da ocorrência de clivagens entre as funções e competências uns dos outros. Este facto, também é o que gera dificuldades de interpretação dessas leis pelos técnicos e especialistas em planificação no MICULTUR, na medida em que os mesmos mencionaram que enfrentam nalgum momento, o desafio de saber ao nível da província, quais funções são da competência dos Serviços Provinciais (concretamente SPAS's e SPAE's) e quais funções são da competência das Direcções Provinciais (concretamente das DPCT's), este facto por sua vez, ilustra uma fraca capacitação desses órgãos em matérias de descentralização e desconcentração, no contexto da implementação deste novo modelo da descentralização.

É notável também, no que diz respeito às relações entre os SPAS's e SPAE's com o órgão Central, que as entidades desconcentradas reclamam de uma grande dependência do órgão Central na sua actuação na planificação, no sentido de que, se os mesmos não fossem tão dependentes do órgão Central, e tivessem um pouco de autonomia decisória e financeira, haveria uma maior flexibilidade na planificação, isto é, na execução dos planos e programas do sector a nível provincial. Este facto demonstra também uma insatisfação das entidades desconcentradas com o plasmado na lei, visto que a lei não lhes confere nenhum tipo de autonomia, por serem simplesmente representantes do órgão Central na província, e como tal, encontram-se na província para desconcentrar as funções do nível Central, e promover uma maior participação da população no desenvolvimento do sector da Cultura e Turismo na mesma.

Quanto as relações entre o nível Central com as DPCT's, é possível notar que há uma controvérsia nas respostas dadas pelos especialistas em planificação no nível Central e nas DPCT's, na medida em que, segundo os especialistas, tanto os órgãos descentralizados, quanto os desconcentrados, possuem autonomia decisória limitada, visto que em certos tipos de decisões no sector, como: em casos em que estão envolvidas decisões que acarretam recursos financeiros significativos; alterações nas políticas públicas nacionais; os

casos de parcerias internacionais; e nos casos de infraestruturas de grande porte do sector da Cultura e Turismo, geralmente necessitam de aprovação do Governo Central, segundo os especialistas, as decisões do que é planificado nos maiores planos do Sector, estão nas mãos do Órgão Central. Porém, os mesmos admitem que apesar deste facto, as DPCT's gozam de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, na execução da sua Planificação, visto que as DPCT's são tidas como os “donos das respectivas províncias de jurisdição” tendo poder decisório, financeiro e patrimonial para “ditar” o funcionamento da planificação nas respectivas províncias. Segundo os especialistas, as DPCT's têm a capacidade de planificar, executar e gerir projectos locais adaptado as políticas centrais e locais. Desse modo, a interpretação que fazemos deste cenário controverso, é que apesar de terem autonomia financeira e patrimonial, as DPCT's não têm autonomia administrativa, a tomada de decisão na Planificação no sector da Cultura e Turismo continua centralizada. É importante recordar que de acordo com a literatura que versa sobre os processos da descentralização nos Estados, um dos fundamentos da descentralização é o fortalecimento da capacidade dos Governos e a redistribuição de responsabilidades e competências na defesa do interesse público.

Sob ponto de vista teórico, a descentralização e a desconcentração, sendo procedimentos plasmados na lei, a serem adoptados na Administração Pública, podem ser consideradas como instituições, tendo em conta que as instituições são estruturas ou actividades cognitivas, normativas ou reguladoras, que proporcionam estabilidade e significado a um comportamento social, ou seja, instituições impõem restrições definindo limites legais, morais, e culturais que separam actividades legítimas de ilegítimas e também sustentam e autorizam actividades e actores; as instituições fornecem guias e recursos para agir bem como proibições e pressões sobre a acção⁷³. As instituições são também definidas como *“regras do jogo que orientam uma sociedade, incluindo aspectos formais e informais que definem comportamentos, relações, padrões de desempenho e de actuação aceites e valorizados naquele ambiente”* (NORTH, 1990). E as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização, como instituições, também se constituem em estruturas normativas e reguladoras, que vieram impor na Administração Pública, novas regras, novos

⁷³ SCOTT, 2001; SCOTT; MEYER, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977, apud CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019. In: “Uma Introdução À Teoria Institucional Do Ponto De Vista Sociológico”. Maringá: Caderno de Administração, v.27, n.1, jan.-jun./2019.

comportamentos e novas formas de acção no sector público, e incluem também aspectos formais que definem os comportamentos e as relações entre os Órgãos a nível Central e Provincial, visando a melhoria do desempenho nos diferentes sectores, e também no sector da Cultura e Turismo aqui em análise.

Assim, olhando para os desafios e barreiras ainda enfrentados no processo de implementação das leis que versam sobre o novo modelo da descentralização, pode-se dizer que o processo de descentralização e desconcentração na Administração Pública, concretamente no sector da Cultura e Turismo, é um processo ainda recente, tomando como base o conceito do processo de institucionalização, da teoria institucionalista, este que é um processo no qual um padrão de comportamento se transforma em instituição, por meio de sua habituação, difusão e objectivação, pode-se dizer que as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização, ainda não se institucionalizaram na planificação no sector da Cultura e Turismo, e esta é a razão das dificuldades relatadas pelos especialistas em planificação no sector.

Detalhadamente, a institucionalização é um processo composto por uma sequência das seguintes etapas: habituação, objectivação e sedimentação.

De acordo com a teoria institucionalista, mudanças legislativas exigem dos atores a criação de novos comportamentos e arranjos políticos, e esses novos comportamentos desencadeiam a habituação, levando à padronização da solução para o problema e a associação daqueles comportamentos a estímulos particulares⁷⁴. O novo modelo da descentralização também, como uma mudança legislativa, criou novos comportamentos e novas formas de acção no processo de planificação no sector da Cultura e Turismo, porém, considerando os vários desafios ainda enfrentados no contexto da implementação dessas novas leis, a interpretação que se pode fazer é que esses comportamentos e formas de acção ainda não atingiram a fase de habituação, que leva à padronização de soluções para problemas.

⁷⁴ TOLBERT & ZUCKER (1996 *apud* JUNIOR & DA CUNHA). In: “*Atores, Trabalho Institucional E A Institucionalização Da Estratégia De Diversificação Em Uma Cooperativa Agroindustrial.*” São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

A segunda etapa do processo de institucionalização, é a objetificação, que seria dada através da difusão cada vez maior do novo comportamento, ou seja, pelo desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados sobre eles, habilitando a transposição dos novos padrões de comportamento para contextos diferentes do seu ponto de origem. Ao contrário da primeira etapa, esta etapa já ocorre bem sucedida no âmbito da implementação do novo modelo da descentralização, pois como foi visto acima, as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização estão amplamente difundidas no sector da Cultura e Turismo, tanto os planificadores a nível Central como os planificadores a nível Provincial, têm clareza sobre o que é o processo de descentralização e desconcentração, porém, devido a factores como a fraca capacitação dos técnicos nestas matérias, há ainda desafios enfrentados na sua implementação.

E por fim, a sedimentação, a última etapa da institucionalização, ocorre com a continuidade histórica do padrão de comportamento por várias gerações, que garante a experiência de exteriorização – experimentação das coisas como realidade objetiva, isto é, como factos que estão para além da capacidade de interferência do actor⁷⁵. Esta etapa por sua vez, ainda não se concretizou sobre o novo modelo da descentralização, visto que este novo pacote começou a ser implementado no último quinquénio (2020-2024), tendo ainda pouco tempo de implementação e portanto, ainda não foi passado por gerações, facto que faz com que os abrangidos pelo novo modelo da descentralização tenham ainda pouca experiência sobre o mesmo, e a falta de experiência é também um dos motivos que dificultam a implementação plena e eficaz da descentralização e desconcentração no processo de planificação no sector da Cultura e Turismo.

Estes factos, demonstram que as leis que versam sobre o novo modelo da descentralização ainda não se institucionalizaram no processo de planificação no sector, por serem recentes e portanto, sem tempo suficiente ainda para criar a habituação e a sedimentação das mesmas, gerando padrões de comportamento e a experiência necessárias para uma implementação plena e mais eficaz das leis da descentralização e desconcentração.

⁷⁵ TOLBERT & ZUCKER (1996 *apud* JUNIOR & DA CUNHA). In: “*Atores, Trabalho Institucional E A Institucionalização Da Estratégia De Diversificação Em Uma Cooperativa Agroindustrial.*” São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

CAPÍTULO V: CONCLUSÃO, RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

5.1. Conclusão

Como foi acima mencionado, um dos principais marcos do novo ciclo de governação (2020-2024) foi a entrada em vigor do novo modelo de Governação Descentralizada Provincial, com a tomada de posse dos Governadores provinciais eleitos, o funcionamento do Conselho Executivo Provincial, revestido de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, bem como a constituição das Assembleias Provinciais, constituindo um marco para a consolidação do Estado de Direito Democrático, decorrente do exercício da vontade popular, na representação dos órgãos de orientação e fiscalização da acção governativa ao nível local.

Assim, dos resultados obtidos, analisados e interpretados no presente estudo, no qual se pretendia analisar *em que medida as Leis do novo modelo da Descentralização na Administração Pública, em vigor desde 2020 (Decreto n° 63/2020 e Decreto n° 64/2020, de 7 de Agosto), tem estado a ser implementadas no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo em Moçambique no último quinquénio (2020-2024)*, podemos concluir que as leis que versam sobre o novo modelo de Governação Descentralizada Provincial, e também sobre a desconcentração de funções do nível Central (Decreto n° 63/2020 e Decreto n° 64/2020, de 7 de Agosto), têm sim estado a ser implementadas no processo de planificação no Sector da Cultura e Turismo, porém, pelo facto do seu processo de implementação ser ainda recente, as mesmas ainda não atingiram o grau de institucionalização necessário para a sua implementação plena e eficaz, facto que tem acarretado vários desafios na sua implementação na área da planificação nas entidades descentralizadas (DPCT's) e desconcentradas (SPAS's e SPAE's) no sector da Cultura e Turismo, tornando a sua implementação ineficaz.

As leis que versam sobre o novo modelo da descentralização, embora estejam claras e amplamente difundidas e aceites, sua implementação continua ineficaz pelo facto das mesmas ainda não terem o tempo necessário em implementação para criar-se a habitação necessária para que uma mudança seja padronizada, e a sedimentação necessária para a criação de experiência, através da passagem de uma prática por várias gerações, até que a mesma se institucionalize e seja plenamente implementada.

5.2. Recomendações e Sugestões

Embora o quadro legal do novo modelo da descentralização seja promissor, comportando desafios como a atribuição de competências e funções, a autonomia limitada, a fragilidade institucional, e a comunicação deficiente, é necessário um esforço contínuo para superar as barreiras que ainda persistem à descentralização plena no processo de Planificação no Sector da Cultura e Turismo, e garantir que as leis do novo modelo da descentralização sejam implementadas de forma mais eficaz. E para tal, é necessário que o MICULTUR tome algumas medidas para a superação dos desafios ainda enfrentados neste processo, como:

- O aprimoramento das metodologias de Planificação, através do investimento aprimorar na Planificação integrada, que permite uma maior comunicação entre os Órgãos Centrais e os Órgãos Provinciais, tanto os desconcentrados como os descentralizados. Esta metodologia sanaria o desafio da comunicação entre o Órgão Central e as entidades descentralizadas;
- O investimento em formações constantes dos funcionários, especificamente dos planificadores no MICULTUR em matérias de descentralização e desconcentração, como forma de resolver o desafio da interpretação das leis, dos embates entre as funções e competências das entidades descentralizadas e desconcentradas a nível das respectivas províncias. Nas formações, deve-se investir na definição mais clara da linha divisória entre as competências das entidades desconcentradas e das entidades descentralizadas;
- A realização trimestral de reuniões de Planificação do MICULTUR;
- A atribuição real de autonomia decisória para as entidades descentralizadas (DPCT's), sem excepção para certas decisões julgadas maiores no sector, visto que segundo a lei, as entidades descentralizadas gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- As entidades desconcentradas (SPAS's e SPAE's) devem ser concedidas pelo Órgão Central, o qual representam nas províncias, uma cota de autonomia decisória, como forma de flexibilizar o processo de planificação a nível provincial.

6. Referências Bibliográficas

▪ Obras e Artigos:

ADAMOLEKUN, *apud* Forquilha. In: “*O Paradoxo da articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local.*” Maputo: IESE, 2012.

BASTOS, L. da Rocha, *etal.*” *Manual Para Elaboração de Projectos e Relatórios de Pesquisa, Teses e Dissertações*”. Ed. 3. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BODART, Cristiano. “*O Poder em Foucault: a noção de poder para o filósofo francês*”. São Paulo: Café com Sociologia.com, 2019.

CANHANGA, Nobre de Jesus Varela. “*Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais*”. Maputo: IESE. S/d.

CERVO & BERVIAN. “*Metodologia Científica*”. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA. “Uma Introdução À Teoria Institucional Do Ponto De Vista Sociológico”. Maringá: Caderno de Administração, v.27, n.1, jan.-jun./2019.

COUTO, Luciano Rogério. “*Grau de institucionalização e sua influência na percepção de desempenho no processo de planejamento: um estudo de caso sob a ótica da teoria institucional.*” São Paulo: Faculdade de Economia e Administração, 2006.

CONCEITOSDOMUNDO. “Instituição”. 2022. Disponível em: <https://conceitosdomundo.pt/instituicao/#:~:text=Uma%20institui%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20qualquer%20tipo%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20humana%2C,regulados%20por%20normas%20morais%20ou%20por%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20legais>. Acesso em: 17 de Outubro de 2024.

FERRAZ, Fernanda; GABRIEL, Faria de Souza. “*Desconcentração, Descentralização e Teoria do Órgão na Administração Pública.*” Brasil, 2016.

FOUCAULT, Michel. “*Microfísica do poder*”. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FORQUILHA, Salvador Cadete. “*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.*” *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 16/17 | 2009, posto online no dia 22 julho 2012, consultado o 06 outubro 2024. URL: <http://journals.openedition.org/cea/187>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cea.187>.

GUAMBE, A.J. “*Metodologia de Investigação Científica: Manual do Estudante*”. Ed. 1. Maputo: ISRI, 2010.

HOFFMANN, Carolina de Camargo. “*O Poder Nas Organizações*”. Brasil: Wayback Machine, 2011.

JUNIOR, Ronei Da Silva Leonel; DA CUNHA, Cleverson Renan. “*Atores, Trabalho Institucional e a Institucionalização da Estratégia de Diversificação em uma Cooperativa Agroindustrial.*” São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco. “*Especificidades do modelo de descentralização em moçambicano: Gênese, evolução e desafios*”. Maputo: JulgarOnline. 2021.

MATUS (*apud* MISOCZKY & GUEDES). In: “*Planejamento e Programação na Administração Pública*”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2016.

MELO, Germana Tavares de. “*Capacidades dinâmicas: a atuação dos elementos do Strategizing, da aprendizagem e do isomorfismo no processo de desenvolvimento de produto*”. João Pessoa, 2016.

MINAYO, M. C. S. (Org.). “*Pesquisa social: Teoria, método e criatividade.*” Petrópolis: Vozes, 2001.

MISOCZKY & GUEDES. “*Planejamento e Programação na Administração Pública*”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

MÓSCA, Hugo Motta Bacêllo. “*Fatores Institucionais e Organizacionais que Afetam a Profissionalização da Gestão do Departamento de Futebol dos Clubes*”. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Administração, 2006.

OSSORIO (apud MISOCZKY & GUEDES). In: “*Planejamento e Programação na Administração Pública*”. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

RUTTER, M; & ABREU, S. A. “*Pesquisa de Mercado*”. 3ª ed. São Paulo: Ática, 2006.

RODRIGUES, Sérgio Ricardo. “*Adoção e Implementação de Centro de Serviços Compartilhados sob a Óptica da Teoria Institucional: O Caso de um Grupo de Serviços de Tecnologia da Informação*”. São Paulo, 2016.

SCOTT, 2001; SCOTT; MEYER, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977, apud CHAERKI; RIBEIRO; FERREIRA, 2019. In: “*Uma Introdução À Teoria Institucional Do Ponto De Vista Sociológico*”. Maringá: Caderno de Administração, v.27, n.1, jan.-jun./2019.

TOLBERT & ZUCKER (1996 apud JUNIOR & DA CUNHA). In: “*Atores, Trabalho Institucional E A Institucionalização Da Estratégia De Diversificação Em Uma Cooperativa Agroindustrial*.” São Leopoldo: UNISINOS, vol. 10, 2013, pp. 81-98.

▪ **Entidades:**

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. “*A Descentralização Financeira para Órgãos de Governança Descentralizada Provinciais (OGDP) no contexto do “novo paradigma” de descentralização em Moçambique*”. Maputo – Moçambique, S/d.

CONSELHO DE MINISTROS. “*Proposta de Lei dos Serviços de Representação do Estado na Província*.” Maputo: VERSÃO CM-12.02.2019REV2.

INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO E LÍNGUAS. “*Guião de Elaboração do Relatório do Estágio*”. Madeira: Funchal Editora, 2021.

MINISTÉRIO DA CULTURA E TURISMO. “Balanço do PQG 2020-2024, Referente a Quatro Anos de Implementação (2020, 2021, 2022 E 2023) – Indicadores E Metas”. Maputo, 2024.

▪ **Legislação:**

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial N° 1/2015, de 16 de Janeiro de 2015. “*Extingue e cria Ministérios*”. Maputo: Boletim da República, 2015.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º/2015. “*Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Cultura e Turismo*”. Maputo: Boletim da República, 2015.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial N° 18/2016, de 5 de Fevereiro de 2016. “*Aprova o Regulamento Interno do Ministério da Cultura e Turismo*”. Maputo: Boletim da República, 2016.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 65/2020, de 7 de Agosto. “*Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro*”. Maputo: Boletim da República, 2020.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República. Maputo: Imprensa Nacional. 1990.

ANEXOS:

Anexo 1 – Decreto n.º 63/2020, Decreto n.º 64/2020 e Decreto n.º 65/2020

Sexta-feira, 7 de Agosto de 2020

I SÉRIE — Número 151



BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

IMPrensa NACIONAL DE MOÇAMBIQUE, E.P.

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: Para publicação no «Boletim da República».

SUMÁRIO

Conselho de Ministros:

Decreto n.º 63/2020:

Regulamenta a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província e revoga os Decretos n.ºs 5/2020, de 10 de Fevereiro e 16/2020, de 30 de Abril.

Decreto n.º 64/2020:

Regulamenta a Lei n.º 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos princípios, das normas de organização, das competências e do funcionamento dos Órgãos Executivos de Governação Descentralizada Provincial e revoga os Decretos n.ºs 2/2020, de 8 de Janeiro e 15/2020, de 13 de Abril.

Decreto n.º 65/2020:

Regulamenta a Lei n.º 15/2019, de 24 de Setembro, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Cidade de Maputo e revoga o Decreto n.º 6/2020, de 11 de Fevereiro.

CONSELHO DE MINISTROS

Decreto n.º 63/2020

de 7 de Agosto

Havendo necessidade de regulamentar a Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal da organização e do funcionamento dos Órgãos de Representação do Estado na Província, ao abrigo do disposto no artigo 39 da mesma Lei, o Conselho de Ministros decreta:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

ARTIGO 1

(Objecto)

O presente Decreto tem por objecto regulamentar a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na província.

ARTIGO 2

(Âmbito)

1. O presente Decreto aplica-se:

a) ao Secretário de Estado na Província;

b) aos Serviços de Representação do Estado na Província.

2. A organização, o funcionamento e as competências das instituições de defesa e segurança, ordem pública, fiscalização de fronteiras, emissão de moeda e as relações diplomáticas regem-se por normas ou regras próprias.

3. As instituições de finanças públicas, registo civil e notariado, identificação civil e de migração regem-se por normas ou regras próprias.

CAPÍTULO II

Organização dos Órgãos de Representação do Estado na Província

SECÇÃO I

Órgãos

ARTIGO 3

(Órgãos de Representação do Estado na Província)

São órgãos de Representação do Estado na Província:

a) o Secretário de Estado na Província;

b) o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado.

ARTIGO 4

(Secretário de Estado na Província)

1. O Secretário de Estado na Província é o órgão que representa o Governo Central na Província.

2. O Secretário de Estado na Província é nomeado e empossado pelo Presidente da República.

3. Nos impedimentos ou ausências por um período inferior ou igual a 30 dias, o Secretário de Estado na província designa o substituto de entre os directores dos serviços de representação do Estado na província.

4. Nos impedimentos ou ausências por um período superior a 30 dias, o substituto é designado pelo Presidente da República.

5. A ausência do Secretário de Estado na Província é autorizada pelo Presidente da República.

ARTIGO 5

(Competências do Secretário de Estado na Província)

1. Compete ao Secretário de Estado na Província:

a) representar o Estado e o Governo Central na Província;

b) dirigir o Conselho dos Serviços Provinciais de Representação do Estado na Província;

c) orientar a preparação do plano económico e social e do orçamento, sua execução, controlo e o respectivo balanço nas áreas de representação do Estado na Província;

Anexo 2 – Lei n.º 4/2019 de 31 de Maio

2112

I SÉRIE – N.º 105

O

Observação nacional ou internacional - é o acto de verificar, acompanhar e apreciar as acções relativas ao processo eleitoral, realizadas por pessoas ou organizações nacionais e ou internacionais.

P

Personalidade de voto - é o princípio segundo o qual o cidadão eleito tem de votar, não podendo delegar ou transferir esse direito.

Propaganda eleitoral - a actividade que visa, directa ou indirectamente, promover candidaturas, bem como a divulgação de textos, imagens ou sons que exprimam ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

Lei n.º 4/2019

de 31 de Maio

Having the necessity of establishing the legal framework of the executive organs of the decentralized provincial government, in accordance with article 178 of the Constitution and article 279 of the Constitution, the Assembly of the Republic determines:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Artigo 1

(Objecto)

A presente Lei estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

Artigo 2

(Natureza)

Os órgãos de governação descentralizada são pessoas colectivas de direito público, com personalidade jurídica, dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

Artigo 3

(Âmbito)

A presente Lei aplica-se aos órgãos executivos de governação descentralizada provincial.

Artigo 4

(Objectivos da descentralização)

1. A descentralização tem como objectivos:
 - a) organizar a participação dos cidadãos na solução de problemas próprios da sua comunidade;
 - b) promover o desenvolvimento local;
 - c) aprofundar e consolidar a democracia no quadro da unidade do Estado Moçambicano.
2. A descentralização apoia-se na iniciativa e na capacidade da população e actua em estreita colaboração com as organizações de participação dos cidadãos.

CAPÍTULO II

Cidadania e Participação

Artigo 5

(Princípio geral)

Os órgãos executivos de governação descentralizada provincial asseguram a participação dos cidadãos, das comunidades locais, das associações e de outras formas de organização que tenham por objecto a defesa dos seus interesses.

Artigo 6

(Princípio de colaboração)

1. Os órgãos executivos de governação descentralizada provincial actuam em estreita colaboração com os particulares e as comunidades, assegurando a sua participação no desenvolvimento local, devendo:

- a) prestar serviços de interesse público;
- b) prestar informação e esclarecimentos de interesse geral;
- c) apoiar e estimular iniciativas de particulares e das comunidades.

2. Os órgãos executivos de governação descentralizada provincial são responsáveis pela prestação de informações, por escrito, aos particulares ou as comunidades.

CAPÍTULO III

Princípios Gerais de Organização e Funcionamento

Artigo 7

(Princípios)

Os órgãos executivos de governação descentralizada provincial na sua organização e funcionamento observam os princípios de:

- a) unicidade do Estado;
- b) legalidade;
- c) subsidiariedade;
- d) descentralização;
- e) descentralização;
- f) justiça e imparcialidade;
- g) igualdade e da proporcionalidade;
- h) transparência;
- i) desenvolvimento local participativo.

Artigo 8

(Unicidade do Estado)

1. A República de Moçambique é um Estado unitário.
2. O Estado respeita na sua organização e funcionamento a autonomia dos órgãos de governação descentralizada provincial, distrital, das autarquias locais e orienta-se pelos princípios da descentralização e subsidiariedade.

Artigo 9

(Legalidade)

O princípio da legalidade consiste na actuação dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial, em obediência à Constituição da República e demais leis, dentro dos limites atribuídos por lei.

Artigo 10

(Subsidiariedade)

O princípio da subsidiariedade consiste em, o Estado, excepcionalmente, intervir na governação descentralizada provincial em casos de incapacidade devidamente comprovada na realização das respectivas atribuições, nos termos previstos na lei.

APÊNDICES:

Apêndice 1- Guião de Entrevista ao Nível Central

1. Identificação do entrevistado:
 - a) Nome: _____
 - b) Função que desempenha no MICULTUR _____
 - c) A quanto tempo desempenha a função? _____
2. Qual é a percepção que tem sobre o novo processo de descentralização e desconcentração na Administração Pública, em implementação desde 2020?
3. Considera que as leis que versam sobre a planificação descentralizada tem estado a ser implementadas / obedecidas no Sector da Cultura e Turismo nos últimos cinco anos? (Decreto n.º 63/2020 e Decreto n.º 64/2020)
4. Como avalia as relações entre os Planificadores a nível Central e os Planificadores a nível Provincial, nas entidades descentralizadas e desconcentradas (nas DPCT's, nos SPAE's e SPAS's) do MICULTUR, no que concerne ao processo de tomada de decisões?
5. Excluindo as decisões soberanas no Sector da Cultura e Turismo, considera que as entidades descentralizadas e desconcentradas que operam sobre a planificação no sector (as DPCT's, nos SPAE's e SPAS's e) gozam de autonomia no processo decisório das suas respectivas jurisdições?
6. Em que tipo de decisões no que concerne à planificação, as DPCT's precisam do aval do nível Central, sendo estas entidades descentralizadas?
7. Considera que as entidades descentralizadas (DPCT's) gozam de facto da autonomia administrativa, patrimonial e financeira estabelecidas por Lei no que diz respeito à planificação no Sector da Cultura e Turismo? E quanto as entidades desconcentradas (SPAE's e SPAS's), possuem algum tipo de autonomia ou encontram-se completamente dependentes do Órgão Central no que diz respeito à planificação no Sector da Cultura e Turismo?
8. Quais são os desafios enfrentados nas relações entre o nível Central e o nível Provincial no que diz respeito a Planificação no Sector?

A entrevistadora:

Julieta de Mercês Mateus Uendzane

Estudante de Ciência Política, Universidade Eduardo Mondlane

Estagiária na Direcção de Planificação e Cooperação do Ministério da Cultura e Turismo

Apêndice 2 - Guião de Entrevista aos SPAE'S, SPAS'S E DPCT'S

1. Identificação do entrevistado:
 - a) Nome: _____
 - b) Função que desempenha no MICULTUR _____
 - c) A quanto tempo desempenha a função? _____
2. Qual é a percepção que tem sobre o novo processo de descentralização e desconcentração na Administração Pública, em implementação desde 2020?
3. Considera que as leis que versam sobre a planificação descentralizada tem estado a ser implementadas / obedecidas no Sector da Cultura e Turismo nos últimos cinco anos? (Decreto n.º 63/2020 e Decreto n.º 64/2020)
4. Como avalia as relações entre os Planificadores a nível Central e os Planificadores a nível Provincial, nas entidades descentralizadas e desconcentradas (nas DPCT's, nos SPAE's e SPAS's) do MICULTUR, no que concerne ao processo de tomada de decisões?
5. Excluindo as decisões soberanas no Sector da Cultura e Turismo, considera que as entidades descentralizadas e desconcentradas que operam sobre a planificação no sector (as DPCT's, nos SPAE's e SPAS's e) gozam de autonomia no processo decisório das suas respectivas jurisdições?
6. Em que tipo de decisões no que concerne à planificação, as DPCT's precisam do aval do nível Central, sendo estas entidades descentralizadas? (Questão somente para as DPCT's)
7. Considera que as entidades descentralizadas (DPCT's) gozam de facto da autonomia administrativa, patrimonial e financeira estabelecidas por Lei no que diz respeito à planificação no Sector da Cultura e Turismo? E quanto as entidades desconcentradas (SPAE's e SPAS's), possuem algum tipo de autonomia ou encontram-se completamente dependentes do Órgão Central no que diz respeito à planificação no Sector da Cultura e Turismo?
8. Quais são os desafios enfrentados nas relações com o nível Central no que diz respeito a Planificação no Sector?

A entrevistadora:

Julieta de Mercês Mateus Uendzane

Estudante de Ciência Política, Universidade Eduardo Mondlane

Estagiária na Direcção de Planificação e Cooperação do Ministério da Cultura e Turismo

Apêndice 3 – Plano de Actividades

Nº	Actividade	Duração: 12/08/2024 – 12/11/2024										Observações / Ponto de Situação		
		Agosto		Setembro				Outubro					Novembro	
		1ª	2ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª		1ª	2ª
1.	Leitura dos instrumentos de regulamentação das actividades desempenhadas no MICULTUR, especificamente na DPC; Leitura dos instrumentos de Planificação do Sector da Cultura e Turismo nomeadamente: ENDE, ES/ET, PQG/PQ/PQA, CFMP, e PESOE/PO-OGDP/POA, visando familiarizar-se com os mesmos.													▪ Cumprida.
2.	Participar do Processo de distribuição e atribuição de limites indicativos de Funcionamento para o PESOE 2025, provenientes das Receitas Fiscais para UGB's.													▪ Cumprida.
3.	Participar do Processo de digitação dos limites de funcionamento no MPO.													▪ Cumprida.
4.	Participar da elaboração de estudos e diagnósticos sobre Estratégia Global do Desenvolvimento Nacional (ENDE) de 2025-2044.													▪ Cumprida.
5.	Participar do Processo da harmonização e sistematização da Proposta do Balanço do Plano Económico e Social do Orçamento do Estado (PESOE) 2024, referente aos 9 meses.													▪ Cumprida.
6.	Participar da harmonização e sistematização do Balanço do PAO 2024, referente aos 9 meses.													▪ Cumprida.
7.	Participar da Harmonização e sistematização do Balanço do PQG 2020-2024, referente a 4 anos e 9 meses.													▪ Cumprida.

Nº	Actividade	Duração: 12/08/2024 – 12/11/2024												Observações / Ponto de Situação
		Agosto		Setembro				Outubro				Novembro		
		1ª	2ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	
8.	Participar da harmonização das propostas dos Calendários de Actividades: para o Conselho de Ministros; para o Primeiro Ministro e para o Conselho Consultivo do MICULTUR, 2024.													▪ Cumprida.
9.	Participar harmonização da proposta do Calendário de Actividades conjuntas com o Gabinete da Esposa do Presidente da República.													▪ Cumprida.
10.	Participar do processo de preparação da V Reunião de Planificação do MICULTUR e da preparação do X Conselho Coordenador.													▪ Cumprida.
11.	Participar do Início do Processo do Cenário Fiscal de Médio Prazo.													▪ Cumprida.
12.	Participar em reuniões internas do Departamento de Plano e Monitoria.													▪ Actividade de carácter permanente.
13.	Realizar actividades diversas de carácter permanente tais como: a elaboração de notas, Informações Propostas e Ofícios do MICULTUR.													▪ Actividade de carácter permanente.
<p>Elaborado por:</p> <p>Julieta de Mercês M. Uendzane Licencianda (Estagiaria)</p>		<p>Dra. Télvia Macandja Supervisora (Chefe do Departamento de Plano e Monitoria)</p>						<p>Orientadores:</p> <p>Dra. Sofia Balate (Docente UEM)</p> <p>Dr. Tomás Fuel (Docente UEM)</p>						

Maputo, Agosto de 2024

