



INSTITUTO SUPERIOR DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Curso de Licenciatura em Administração Pública

Trabalho de Conclusão de Licenciatura

**Parcerias Público-Privadas na Gestão de Resíduos Sólidos dentro da Circunscrição
Territorial do Município da Cidade de Maputo (2007-2011)**

O Candidato

José Salésio Manuel Paulo

O Supervisor

Dr. Vasco Pedro Nyakada

Maputo, Maio de 2013

DECLARAÇÃO DE AUTORIA

Eu, José Salésio Manuel Paulo, declaro, por minha honra, que o presente trabalho é da minha autoria e que nunca foi anteriormente apresentado para avaliação em alguma Instituição de Ensino Superior, Nacional ou de outro País.

O Candidato

José Salésio Manuel Paulo

José Salésio Manuel Paulo

TERMO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO CANDIDATO E DO SUPERVISOR

Trabalho a ser submetido ao Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) como cumprimento parcial dos requisitos necessários para a conclusão do grau de Licenciatura em Administração Pública.

O Candidato

José Salésio Manuel Paulo

José Salésio Manuel Paulo

O Supervisor

Dr. Vasco Pedro Nyakada

Maio de 2013

Ficha catalográfica

Paulo, José Salésio Manuel

Tema: *Parcerias Público-Privadas na Gestão de Resíduos Sólidos Dentro da Circunscrição Territorial do Município da Cidade de Maputo (2007-2011)*. Maputo: Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), Maio de 2013.

Supervisor: Dr. Vasco Pedro Nyakada

Trabalho de Conclusão de Licenciatura em Administração Pública, 75 Páginas.

ÍNDICE

<i>AGRADECIMENTOS</i>	i
<i>DEDICATÓRIA</i>	ii
<i>LISTA DE ABREVIATURAS E/ACRÓNIMOS</i>	iii
<i>LISTA DE TABELAS</i>	iv
<i>SUMÁRIO EXECUTIVO</i>	v
Capítulo I	1
INTRODUÇÃO	1
1.1. Delimitação espaço-temporal	2
1.2. Contextualização.....	2
1.3. Justificativa	4
1.4. Problematização.....	4
1.5. Metodologia	6
1.6. Objectivos de estudo	8
1.6.1. Geral	8
1.6.2. Específicos	8
1.7. Hipóteses.....	8
1.8. Questões de Pesquisa	9
1.9. Estrutura do trabalho.....	9
Capítulo II	11
QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL	11
2.1. Quadro teórico	11
2.1.1. A Teoria da Agência	11
2.1.2. O Modelo Gestionário	14
2.2. Quadro conceptual	16
2.2.1. Parcerias Público-Privadas	17
2.2.2. Gestão.....	18
2.2.3. Resíduos Sólidos	19
2.2.4. Município	20
Capítulo III.....	22
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA.....	22
3.1. Contexto do surgimento das parcerias público-privadas	22
3.2. Factores determinantes do surgimento das parcerias público-privadas.....	23
3.2.1. A Descentralização Administrativa.....	23
3.2.2. A Incapacidade do Estado prover serviços públicos de forma eficiente e com qualidade.....	24
3.3. Tipos de Parcerias Público-Privadas na Gestão da coisa pública	25
3.4. Fases para a implementação das Parcerias Público-Privadas	28
3.4.1. Identificação do projecto	28
3.4.2. Processo de Contratação.....	29
3.4.2.1. A pré-qualificação	29
3.4.2.2. O Concurso	29
3.4.2.3. Partilha de risco	30
3.4.2.4. Selecção das cláusulas contratuais	30

3.5.	Vantagens e desvantagens das Parcerias Público-Privadas	32
3.5.1.	Vantagens	32
3.5.2.	Desvantagens.....	33
3.6.	Experiências internacionais em Parcerias Público-Privadas.....	33
3.6.1.	A Inglaterra	33
3.6.2.	O Chile	35
	Capítulo IV.....	37
	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS.....	37
4.1.	Os serviços municipalizados.....	37
4.2.	Modalidades de gestão dos serviços municipalizados	38
4.3.	A gestão dos serviços públicos municipalizados por meio de Parcerias Público-Privadas.....	39
	Capítulo V.....	42
	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE MAPUTO	42
5.1.	Perfil da Cidade de Maputo	42
5.2.	Divisão Administrativa da Cidade de Maputo.....	42
5.3.	Razões que ditaram o início de Parcerias Público-Privadas	44
5.4.	Mecanismos de articulação entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas	46
5.5.	Contributos advindos das actividades realizadas pelas empresas privadas	48
	Conclusões e Recomendações	51
	Conclusões	51
	Recomendações.....	52
	Referências Bibliográficas	54

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Jeová pela sua presença em todos momentos da minha vida. Em seguida, agradeço ao meu Supervisor Dr. Vasco Pedro Nyakada, que com paciência e compreensão deu-me apoio incondicional para a materialização deste trabalho.

Agradecimentos especiais vão para minha mãe Salomé José Macie e para minha tia Maria José, que empenharam-se em ensinar-me os princípios básicos da vida, demonstrando que a única maneira de vencer e colher frutos na vida é estudando. Não deixaria de reconhecer os meus irmãos Ercília, Jossai, Sabina, Augusta e Martha, pela parceria, amor, força e companheirismo que me proporcionaram durante toda a nossa vivência.

Agradeço ao meu pai Salésio Manuel Paulo pela vida que me deu. Estendo os meus agradecimentos ao corpo Docente do ISRI pela instrução, apoio e estímulo, podendo-se destacar Dr. Aly Jamal, Dr. Rafael Lindy, Dr. António Alfazema, Dr. António Gaspar, Dr. Ricardo Cossa, Dr. Paulo Wache, Dr. Cândido Navesse (*in memória*) e Dr. Alsone Jorge Guambe.

Ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo pelo apoio e oportunidade, que me concedeu para realizar esta pesquisa.

Finalmente, agradeço a todos que directa ou indirectamente contribuíram para que esta pesquisa fosse realizada.

A todos meu sincero *khanimambo*¹.

¹ Significa obrigado na língua local falada na Província de Maputo.

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia especialmente à minha mãe Salomé José Macie, pela sua presença constante na minha trajectória académica e por ter sido uma das minhas fontes de inspiração.

LISTA DE ABREVIATURAS E/ACRÓNIMOS

BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
BOO	<i>Build, Operate and Own</i>
BTO	<i>Build, Transfer and Operate</i>
CGP	Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas
CMM	Conselho Municipal de Maputo
DFBOT	<i>Design, Finance, Build, Operate and Transfer</i>
FBOT	<i>Finance, Build, Operate and Transfer</i>
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais
MAE	Ministério da Administração Estatal
NDFA	<i>National Development Finance Agency</i>
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
PROL	Processo de Reformas dos Órgãos Locais

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Divisão Administrativa do Município da Cidade de Maputo.....43

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este trabalho analisa os contributos advindos da realização de contratos de parcerias público-privadas no contexto da gestão de resíduos sólidos dentro circunscrição territorial do Município da Cidade de Maputo, tendo-se como base a identificação dos factores que impulsionaram para firmação deste tipo de contratos, os mecanismos de articulação usados entre as partes nele envolvidas, assim como também, o impacto das actividades executadas pelos parceiros privados, dentro dum período compreendido entre 2007 a 2011.

A matéria compilada foi obtida mediante o uso de métodos e técnicas de pesquisa, tendo sido privilegiados o método hipotético-dedutivo, descritivo e o monográfico; e a técnica das entrevistas semi-estruturadas, a pesquisa bibliográfica e a documental. Todavia, mostra-se importante salientar que, apesar de acarretarem consigo inconvenientes, os contratos de Parcerias Público-Privadas mostram ser uma alternativa viável, pois trazem muitos contributos positivos ao Município em estudo, que consistem na melhoria da qualidade do ambiente da cidade, diminuição de doenças infecto-contagiosas e a redução de focos de propagação de doenças.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, Gestão, Resíduos Sólidos e Município.

Capítulo I

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, iniciam-se várias reformas administrativas, no contexto Internacional, com vista a modernização da Administração Pública². Com essas reformas foram conduzidas várias acções com a finalidade de substituir o modelo burocrático pelo gerencial para garantir flexibilidade e eficiência na satisfação do cidadão. O modelo gerencial defende uma estrita cooperação entre actores Estatais e privados, através do que se tem designado de Parcerias Público-Privadas.

As parcerias público-privadas constituem uma das formas de o Estado fazer face a escassez de recursos, viabilizando a execução de serviços que possam satisfazer as necessidades da colectividade, que lhe são onerosas, utilizando o capital privado e partilhando os riscos. A execução dessas parcerias, consiste numa forma de contrato que concede maior participação do sector privado junto à Administração Pública, e foi-se consolidando ao longo dos tempos de modo a se ajustar ao modo de participação utilizado pelo sector público (concessões). Para além disso, este tipo de contrato pode ser, também, considerado como um novo mecanismo de financiamento ao sector público, já que caberá ao parceiro privado arcar com os custos de implantação e operação do serviço público concedido (Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CGP, 2008:9).

Em Moçambique, as Parcerias Público-Privadas ganham espaço no começo da década de 1980, com a implementação gradual do processo de descentralização³, e a sua aderência foi em virtude da escassez de recursos por parte do Estado para responder de forma positiva aos anseios de toda a colectividade, bem como a ineficiência Administrativa por

² A Administração Pública “refere-se ao conjunto de órgãos e servidores, suportados através de recursos públicos, cujas actividades são realizadas com base em regras impessoais e legais, responsáveis pela tomada de decisões e implementação das políticas, assim como as normas e acções necessárias na gestão da coisa pública para o alcance do bem-estar social” (Nyakada, 2008:14).

³ Existe descentralização quando estamos em face de um sistema em que a função administrativa está confiada e é entregue ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas territoriais, como as autarquias locais Chambule (2000:159).

parte do Sector Público. Estes tipos de contratos são, também, realizados tanto nas instituições públicas dos Governos locais, assim como nas autarquias locais. Neste último grupo, esta modalidade de contrato tem sido celebrada para a gestão de serviços pertinentes para o bem-estar da população que reside dentro da circunscrição territorial do município, tendo em vista a satisfação regular e contínua das suas necessidades.

1.1.Delimitação espaço-temporal

Esta pesquisa centra-se nas parcerias público-privadas realizadas no Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos, compreendendo o período de 2007 - 2011. Parte-se do ano de 2007, pelo facto de ter sido o ano em que o Município da Cidade de Maputo inicia com o processo de realização deste tipo de contratos para a gestão dos resíduos sólidos. E termina no ano de 2011, por ter sido o ano, no qual muitas entidades privadas mostraram-se interessadas em colaborar com o Município da Cidade de Maputo nas actividades concernentes a gestão de resíduos sólidos a nível das zonas urbana e suburbana. A escolha do Município da Cidade de Maputo para estudo de caso, deve-se ao facto de ter sido o pioneiro a implementar este tipo de contratos na área de gestão de resíduos sólidos.

1.2.Contextualização

A abordagem do tema enquadra-se no contexto das reformas administrativas ocorridas na década de 1980 a nível do mundo, década na qual, “a organização e a administração dos serviços públicos [...] foram alvo de constantes pressões por mudanças advindas de altos escalões governamentais. Por consequência, [...] os tradicionais paradigmas organizacionais da empresa pública [...] foram modificados com advento de novas formas, papéis e culturas organizacionais” (Ferlie *et al*, 1999:13).

No contexto Moçambicano, essas mudanças, também, se fizeram sentir. Aquando do alcance da independência Nacional no ano de 1975, Moçambique adoptou um sistema político e económico centralmente planificado, característico do modelo socialista de Administração Pública (Abrahamsson & Nilsson, 1994). No entanto, Segundo o

Ministério da Administração Estatal - MAE (1998:13), “a complexidade deste modelo, e a dificuldade de interpretação dos protagonistas das próprias estruturas de poder, tornava o Estado sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e distritos, pois a nível local, sua autonomia política era reduzida, como eram reduzidas as competências e quase inexistentes os meios financeiros próprios”.

Mas, com o passar do tempo e num novo contexto internacional marcado por diversas mudanças estruturais, o sistema de planificação e Administração Pública centralizado, começa a ser alvo de pressões. Portanto, nos princípios da década 1980, como consequência do agravamento da situação económica do país, agravada pela crise política militar que se vivia, e pelas calamidades naturais (cheias, secas, ciclones), o recurso ao financiamento internacional tornou-se inevitável. Na tentativa de colmatar a situação económica nacional, Moçambique viu-se obrigado ao recurso do crédito internacional. Neste contexto, iniciaram-se as negociações com as instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), que teve como consequência a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) iniciado em Janeiro de 1987, posteriormente designado (Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES) (Abrahamsson & Nilsson, 1994).

Deste modo, notou-se uma alteração na estrutura económica de Moçambique, de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado descentralizada. Portanto, com a alteração do modelo de administração da “coisa pública⁴” (com a introdução da descentralização) pelo Estado, o Governo vigente elabora a Lei que estabelece o Quadro dos Distritos Municipais, isto é, Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro (Boletim da República – BR, 1994).

Todavia, esta lei foi tida como inconstitucional, pois em nenhuma parte da Constituição vigente (Constituição de 1990) estava previsto a criação de órgãos com este tipo de poder (Poder Local) - (Bilerio, 2007).

⁴ Coisas públicas são “as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade colectiva” (Caetano, 2010:880).

Assim, fez-se a modificação desta situação pela aprovação da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro (BR, 1996⁵), na qual se inscreveu a implementação do Processo de Reformas dos Órgãos Locais (PROL), que veio a ser solidificado pela aprovação do pacote legislativo autárquico em 1997 através da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (BR, 1997 - Lei das Autarquias Locais), que possibilitou a criação de 33 Municípios, dos quais 23 Cidades e 10 vilas, e a realização das primeiras eleições autárquicas em Junho de 1998.

As autarquias, outrora criadas, visam prosseguir o interesse da colectividade, tornar a Administração Pública mais próxima do cidadão e flexibilizar o processo de prestação de serviços básicos às populações, tais como a recolha e tratamento de resíduos sólidos. Sendo que a actividade de recolha e tratamento de resíduos sólidos é da responsabilidade dos Municípios, atribuição que foi estabelecida pela alínea b) do n.º 1 do Artigo 6 da Lei n.º 2/97 (BR, 1997)⁶, que responsabiliza aos Municípios gerir os resíduos sólidos pertencentes à sua área de jurisdição.

1.3. Justificativa

O tema deste trabalho mostra-se relevante pelo facto de o problema de resíduos sólidos atingir níveis alarmantes e ser um problema muito sério para o Município da Cidade de Maputo, assim como para seus munícipes. Não só, mas também pelo facto de a gestão de resíduos sólidos ser uma questão de extrema importância, pois dentro dela encontramos a saúde pública⁷ em jogo.

1.4. Problematização

De acordo com o Conselho Municipal de Maputo - CMM (2008b), as actividades relacionadas com a gestão de resíduos sólidos (recolha, transporte e deposição) são

⁵ Lei sobre princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental.

⁶ A alínea b) do n.º 1 do Artigo 6 da lei supracitada estabelece como uma das atribuições dos Municípios: velar pelo “meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida”.

⁷ A Saúde Pública, segundo Rocha & César (2000), é a ciência de evitar doenças permitindo a longevidade dos seres humanos com qualidade de vida.

consideradas um elemento central na luta pela preservação da saúde pública e melhoria da qualidade do ambiente, e sempre foram consideradas de grande importância para o Município da cidade de Maputo.

Todavia, segundo o CMM (2008b), estas actividades inicialmente não ocorriam de forma contínua e efectiva, dado ao grande volume de resíduos que são produzidos, a variedade dos mesmos desde os resíduos domésticos, industriais, comerciais, aos hospitalares. Também porque, de acordo com MAE (2003) metade das receitas geradas pelo Município da Cidade de Maputo serviam para suportar as actividades administrativas, deixando-se assim, de lado, as actividades operacionais – actividades ligadas a gestão de resíduos sólidos.

Estavam por detrás deste cenário, segundo Faria & Chichava (1999), a fraca capacidade administrativa e em recursos humanos, assim como a escassez de recursos financeiros, por parte do município, e além disso, pelo facto de o município depender da sua capacidade de mobilizar recursos locais que, independentemente da sua capacidade de colecta, são geralmente fracos devido, nomeadamente, à fraca actividade económica local, devido ao baixo rendimento da maioria da população. Esta situação decorria, na óptica de Fernando (1996), da instabilidade política, que Moçambique viveu no passado, facto que originou um rápido crescimento da população nas cidades e zonas suburbanas, aumentando assim, a pressão sobre as infra-estruturas existentes.

Assim, para corrigir esta situação, o Município opta pelo recurso ao apoio externo, em instituições como o Banco Mundial, na busca pela ajuda financeira, que lhe tem sido concedido na base de condicionalismos, tais como permitir a participação do sector privado nas actividades de gestão de resíduos sólidos, sob a forma de contratos de Parcerias Público-Privadas (CMM, 2008b).

Portanto, a partir do ano de 2007, o Município da Cidade de Maputo passa a contar com a colaboração do sector privado no desenvolvimento das actividades de gestão de resíduos sólidos, e dia após dia, vem se registando um aumento significativo de empresas

privadas, interessadas na execução destes serviços, a nível da cidade. Assim, como corolário dos argumentos expostos, prossegue-se a pesquisa submersos na seguinte inquietação: de que forma as parcerias público-privadas contribuem para o processo de gestão de resíduos sólidos na circunscrição territorial do Município da Cidade de Maputo?

1.5. Metodologia

A realização desta pesquisa teve como base o uso de métodos e técnicas de investigação, que serviram de guias para que os objectivos pretendidos no trabalho fossem alcançados. No que tange aos métodos, privilegiou-se o método hipotético-dedutivo, o método descritivo e o monográfico.

O método hipotético-dedutivo, na óptica de Lakatos e Marconi (2009:91), consiste na combinação de observação cuidadosa e antecipações (formulação de hipóteses), que guiam o pesquisador ao alcance dos fenómenos que pretende estudar, que depois de verificados no campo, o pesquisador pode aceitar ou refutar. Portanto, este método mostrou-se relevante para a pesquisa na medida em que possibilitou a formulação de hipótese relacionadas com o tema da pesquisa, como respostas antecipadas às questões que orientam o trabalho, tendo sido, posteriormente verificada a sua validade no terreno.

Por outro lado, o método descritivo⁸ busca descrever as características dos fenómenos sejam sociais, políticos e económicos; para depois estabelecer relações entre ambos. Assim, este método mostrou-se pertinente para o trabalho, por ter permitido a descrição dos fenómenos ligados à gestão de resíduos sólidos no local de pesquisa, no que tange aos mecanismos de interacção usados entre o município e seus parceiros, assim como, os contributos advindos das actividades realizadas pelo sector privado.

⁸ Este método, segundo Gil (2008:42) tem como objectivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenómeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

E por último, o método monográfico, que segundo Lakatos e Marconi (*Ibid:92*), consiste no estudo de determinadas instituições, grupos ou comunidades com a finalidade de obter generalizações. Assim, com base neste método foi possível fazer o estudo do caso específico do Município da Cidade de Maputo, no que tange a problemática da gestão de resíduos sólidos, e uma vez feito o estudo, foi possível tirar ilações a respeito.

No que tange a forma de abordagem do trabalho, privilegiou-se a abordagem qualitativa, e teve como suporte, a técnica de entrevistas, concretamente as entrevistas semi-estruturadas, que foram dirigidas aos técnicos responsáveis pela área de Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos no Município da Cidade de Maputo, e as empresas privadas colaboradoras no processo. As entrevistas semi-estruturadas foram tidas como suporte do trabalho, por possibilitarem, segundo Lacatos & Marconi (2007), ao entrevistado ter maior margem de manobra para poder se debruçar com maior profundidade sobre o objecto da entrevista, ao mesmo tempo que, permite ao entrevistador orientar ao entrevistado para os objectivos da pesquisa.

As entrevistas foram suplementadas pelas técnicas de pesquisa bibliográfica⁹ e documental¹⁰, que consistiram na recolha de informações secundárias e primárias, respectivamente, em documentos e obras já publicadas, que versam sobre parcerias público-privadas, resíduos sólidos, perfil da Cidade de Maputo e empresas que colaboram com o Município nas actividades de gestão de resíduos sólidos.

População a ser estudada: Município da Cidade de Maputo e as Empresas Privadas. Dada a natureza da pesquisa (qualitativa), assim como aos objectivos que se pretendiam alcançar, como amostra, foram entrevistadas quatro pessoas, dentre as quais dois técnicos da Direcção Municipal de Saúde e Salubridade do Município da Cidade de Maputo, responsáveis pela área ligada à contratação de entidades privadas para a gestão de resíduos sólidos nas zonas urbana e suburbana; foram, também, entrevistados dois

⁹ A pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia já publicada em relação ao tema em estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, entre outros (Lakatos & Marconi, 2007:185).

¹⁰ A técnica documental consiste na colecta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias (*ibid:176*).

funcionários das microempresas, da ADASBU (Associação de Desenvolvimento de Água e Saneamento do Bairro da Urbanização) e da Pro-Limpeza, respectivamente.

Fez-se opção desta amostragem, pois segundo Minayo (2001), tratando-se de uma pesquisa qualitativa, a representatividade da amostra não é definida pela quantidade de sujeitos a ser entrevistados, mas sim, se a entrevistas forem feitas a pessoas abalizadas na matéria, de modo a que permitam o alcance dos objectivos pretendidos na pesquisa. No que tange, aos resultados da pesquisa, estes são representativos dos outros Municípios de Moçambique.

1.6. Objectivos de estudo

1.6.1. Geral

- Analisar os contributos que advêm da realização de parcerias público-privadas no processo de gestão de resíduos sólidos dentro da circunscrição territorial do Município da Cidade de Maputo.

1.6.2. Específicos

- Identificar as razões que ditaram o início da realização de parcerias público-privadas na área de gestão de resíduos sólidos no Município da Cidade de Maputo;
- Identificar os mecanismos de articulação usados entre o Município da Cidade de Maputo e os seus parceiros privados no processo de gestão de resíduos sólidos;
- Identificar os contributos que advêm das actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos.

1.7. Hipóteses

- A insuficiência de recursos materiais e financeiros levam o Município da Cidade de Maputo iniciar a realização de parcerias público-privadas na área de gestão de resíduos sólidos dentro da sua circunscrição territorial;

- Reuniões regulares e permanentes entre o Município da Cidade de Maputo e seus parceiros privados contribuem para a efectivação do processo de gestão de resíduos sólidos;
- As actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos contribuem para a melhoria do ambiente da cidade.

1.8. Questões de Pesquisa

- Que razões levaram o Município da Cidade de Maputo para iniciar a realização de parcerias público-privadas na área de gestão de resíduos sólidos dentro da sua circunscrição territorial?
- Que mecanismos de articulação são usados entre o Município da Cidade de Maputo e os seus parceiros privados no processo de gestão de resíduos sólidos?
- Que contributos advêm das actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos?

1.9. Estrutura do trabalho

O desenvolvimento deste trabalho foi feito em cinco (5) capítulos de acordo com a seguinte sequência lógica:

- Capítulo I – referente a parte introdutória do trabalho, compreendendo a contextualização do tema da pesquisa, a sua problematização, a metodologia, os objectivos de estudo, as hipóteses e as questões de pesquisa.
- Capítulo II – que diz respeito à fundamentação teórica que sustenta o tema, o contributo e aplicabilidade das teorias para o alcance dos objectivos do trabalho, aqui apresenta-se também, o quadro conceptual, no qual são apresentados e discutidos os conceitos fundamentais para melhor compreensão do tema.
- Capítulo III – respeitante ao desenvolvimento do subtema relacionado com as parcerias público-privadas na gestão da coisa pública, e nele desenvolvem-se

questões ligadas ao seu contexto de surgimento, os tipos, as etapas percorridas para a implementação desse tipo de contrato, suas vantagens e os inconvenientes.

- Capítulo IV – relacionado com o desenvolvimento da questão ligada as parcerias público-privadas na gestão dos serviços municipalizados, no qual são dadas a conhecer as modalidades para a implementação desses contratos a nível dos municípios.
- Capítulo V – neste capítulo são apresentados e analisados os dados obtidos na pesquisa, a validação das hipóteses do trabalho, através da confrontação das mesmas com os resultados obtidos na investigação. E por fim, seguem-se as conclusões e as recomendações.

Capítulo II

QUADRO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Neste capítulo, são apresentadas as teorias de base que sustentam o trabalho e os conceitos-chave, que são definidos sob várias perspectivas de autores diferentes, através dos quais se fará uma selecção dos que se adequam aos objectivos desta pesquisa.

2.1. Quadro teórico

A pesquisa baseia-se em duas abordagens teóricas, sustentadas nos debates teóricos sobre parcerias público-privadas. A primeira abordagem extraiu-se da Teoria da Agência, e a segunda, que vem complementá-la extraiu-se do Modelo Gestionário. Estas duas teorias permitiram compreender as razões que levam aos Governos procederem a realização de contratos de parcerias público-privadas, bem como a forma como estes articulam com seus parceiros privados.

2.1.1. A Teoria da Agência

A origem da teoria da agência pode ser atribuída aos economistas Michael Jensen e William H. Meckling (1976)¹¹, que ao estudarem, entre 1960 e 1970, o *risk-sharing*¹², descobriram que o problema do compartilhamento do risco surge quando as partes têm diferentes atitudes em relação ao risco (Eisenhardt, 1989¹³; citado por Gondrige, 2010:28). Esta teoria está associada a economia neoclássica e baseia-se na abordagem da escolha racional, e parte do pressuposto de que, os agentes são racionais, egocêntricos e avessos ao risco, isto é, dentre as acções possíveis, os indivíduos optam racionalmente

¹¹ Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976) *Theory of the firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics.

¹² Partilha do risco entre indivíduos ou grupos.

¹³ Eisenhardt, K. M. (1989) *Agency Theory: An Assessment and Review*. The Academy of Management. v. 14, No. 1, p. 57-74.

por aquelas que maximizam as oportunidades de atingir suas metas e alcançar seus projectos (Monsma, 2000¹⁴; citado por Oliveira & Dalcin, sem data – s/d:7).

Acredita-se que esta é uma das soluções de que os Estados se podem socorrer para reformar a hierarquia tradicional pública. Assim, a agência é um meio de que o Estado se pode auxiliar para prestar o serviço público com recurso à flexibilização organizacional. Ela foge à rigidez administrativa que caracteriza as organizações públicas tradicionais e situa-se num “contínuo entre a hierarquia da burocracia pública e os contratos do sector privado” (Silvestre, 2010:167; citando Bertelli, 2006:583¹⁵).

Deste modo, esta teoria mostra ser uma alternativa correcta para o Estado, pois por meio dela o Estado pode, através dos Governos, satisfazer as necessidades da colectividade minimizando os custos e alcançando os seus objectivos previamente delineados. Em relação a este assunto, Silvestre (2010) citando vários autores, como Rocha (2000a:9¹⁶), Lane (2005¹⁷), Araújo (2000b¹⁸), Araújo (2004b¹⁹); Greve & Jespersen (1999²⁰) e Peters, Savoie (1994²¹), acrescenta:

¹⁴ Monsma, K. (2000) *Repensando a Escolha Racional e a Teoria da Agência: Fazendeiros de fazendeiros de gado e capatazes no século XIX*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 15, n. 43. São Paulo.

¹⁵ Bertelli, A. (2006) *The Role of Political Ideology in Structural Design of New Governance Agencies*. In public Administration Review, vol. 66, n.º 4.

¹⁶ Rocha, O. (2000a) *Organização e Gestão dos Tribunais*. Comunicação apresentada na conferência do Centro de estudos Judiciários. Lisboa.

¹⁷ Lane, J. E. (2005) *Public Administration and Public Management – The principal – agent perspective*. Routledge: New York.

¹⁸ Araújo, J. F. (2000b) *O modelo de agência como instrumento de Reforma da Administração*. Comunicação apresentada no fórum 2000: Reforma do estado e Administração Gestonária. Lisboa.

¹⁹ Araújo, J. F. (2004b) *Teorias e Modelos de Gestão pública*. Relatório da Disciplina. Universidade de Minho: Braga.

²⁰ Greve, C. & Jespersen, K. (1999) *New Public Management and it's critics. Alternative roads to flexible service delivers to citizens?* In Rowbaw Lucleds. Citizens and the new Governance. IOS Press: Amsterdam.

²¹Peters, G. Savoie, D. (1994) *Civil Service Reforms: misdiagnosing the patient*. In Public Administration. Review. Vol. 54, n.º 5.

Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo. Assim, o Governo, como principal, pode lidar com inúmeros agentes: organizações públicas que labutam em sectores *soft* (esta denominação reporta aos sectores que não apresentam concorrência na produção de bens e prestação de serviços, como o exemplo de água); uma empresa pública que labuta em mercados competitivos ou uma agência reguladora.

Com a introdução deste modelo no sector público temos as seguintes vantagens: a) fundação de unidades semi-autónomas e conseqüente desagregação das grandes estruturas, possibilitando uma rápida resposta e adequada às necessidades dos cidadãos; b) separação dessas unidades do poder político, diminuindo assim as probabilidades de influência do poder político sobre o poder executivo; c) permitir o início de um sistema de incentivos através deste controlo individual; d) especializar quer as unidades, quer os seus colaboradores.

No entanto, a utilização deste modelo no sector Público pode gerar alguns conflitos nomeadamente uma possível falta de coordenação entre as agências devido a objectivos dissemelhantes. Apesar das vantagens e desvantagens deste modelo, a Teoria da Agência, deu origem à introdução no Sector Público dos contratos, da fixação e do cumprimento dos objectivos e da avaliação do desempenho organizacional e individual. Para mais, a Teoria da Agência revisita a dicotomia entre as funções executiva e política, e os autores desta teoria dão um argumento que vai de encontro ao pensamento de que os políticos são responsáveis pela política e não pelas decisões de gestão quotidianas.

Portanto, a teoria da agência vem dar uma nova dinâmica ao sector público, flexibilizando os serviços por ele prestados, diminuindo a burocracia, abrindo espaço para a realização de contratos de prestação de serviços, isto é, contratos realizados entre o Sector Público e o Sector Privado, de modo a responder as ansiedades da colectividade. Os contratos, são realizados em forma de parcerias público-privadas, nos quais o ente privado é responsável pelo fornecimento de bem ou prestação de um serviço de utilidade pública, de modo a satisfazer o interesse colectivo.

Deste modo, a Teoria da Agência mostra-se relevante para o trabalho, pois através dela foi possível identificar as razões que levaram o Município da Cidade de Maputo implementar os contratos de parcerias público-privadas, que são guiadas pelo desejo de flexibilizar os serviços de recolha e tratamento de resíduos sólidos, de modo a proporcionar aos munícipes um ambiente saudável, diminuindo assim, conseqüências negativas sobre a saúde pública, e acima de tudo tornar a cidade limpa, bela e saudável.

Associada à esta teoria, está o Modelo Gestonário, que foi usado na pesquisa como complementar da Teoria da Agência, de modo a permitir o alcance dos objetivos, assim como a análise e interpretação dos resultados obtidos.

2.1.2. O Modelo Gestonário

Este modelo está associado ao Estado Neoliberal ou contratualista. Este insere-se no contexto da *New Public Management* - Nova Gestão Pública²², e surge como mecanismo de introdução na gestão pública princípios de eficiência, qualidade e avaliação importados da gestão privada (Montalvo, 2003:51).

Na mesma ordem de ideias Silvestre (2010:92) acrescenta que, este paradigma resulta da corte com os custos, nos melhores aproveitamentos dos recursos, na promoção de bens e serviços, com mais qualidade, que podem ser alcançados através de diferentes estruturas e desenhos organizacionais.

De acordo com o autor acima citado (*Ibid*:92), para o seu surgimento, estiveram por detrás os seguintes pressupostos:

- Crença na superioridade do mercado sobre a produção do Estado;
- Competição entre público e privado, que mesmo dentro do sector público gera uma maior eficiência;
- A centralização da decisão sobre as políticas públicas – separando as decisões estratégicas e operacionais, e na sequência;
- Descentralização da produção de bens e na prestação de serviços públicos.

Neste modelo, de acordo com Montalvo (2003:51), recomenda-se, na medida do possível, que as funções executivas do governo, que sejam distintas do conselho político, sejam confiadas a unidades claramente diferenciadas no seio dos ministérios, unidades essas

²² A nova Gestão Pública é um movimento de ideias ou crenças, que consiste na tentativa de reforma da organização pública, pela adopção das técnicas e ferramentas utilizadas nas organizações privadas (Hood, 1998; citado por Silvestre, 2010:77). – Hood, C. (1998) *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford University Press: Oxford.

designadas pelo nome de agências, sendo que as novas agências aparecem como um desmembramento da administração constituindo a sua criação um novo dispositivo de intervenção pública.

Deste modo, ao seguir estas recomendações, assiste-se à reestruturação do Estado e a redefinição das suas funções estratégicas, por meio da descentralização, fazendo intervir nessa reestruturação as autarquias locais, assim como os actores privados, que prosseguem a realização de muitas tarefas e funções, que anteriormente eram prosseguidos somente pelo Estado. A reformulação do Estado, segundo Montalvo (2003), afecta tanto o plano das relações de poder, o plano da iniciativa pela prestação de serviços, o plano dos resultados, e de forma generalizada, todos os sectores de actividade do Estado.

Assim, de acordo com Montalvo (2003:48), no que tange ao plano das relações de poder, defende-se a substituição das formas de organização hierárquicas e fortemente centralizadas por um processo de gestão centralizada no qual as decisões possam mais facilmente adaptar-se às necessidades e às reacções dos interessados; no plano da iniciativa pela prestação de serviços, postula-se que devem ser exploradas outras soluções para além da prestação directa pelo Estado, susceptíveis de atingir resultados mais eficazes; no plano dos resultados, defende-se que a autonomia acrescida dos serviços públicos deve ter como contrapartida um reforço da responsabilização dos dirigentes pelas prestações conseguidas e pela imagem dos serviços junto dos seus “clientes”²³; defende-se, também, a abertura dos serviços públicos ao sector privado; competição entre Sectores Público e Privado na prestação de certo tipo de serviços, subordinada a avaliação da *public choice* – escolha pública.

Esta abordagem, na perspectiva da descentralização e numa óptica de articulação com a cooperação descentralizada, privilegia a capacitação dos actores da sociedade civil e

²³ O cidadão passa a ser um simples cliente e a relação entre ele e o Estado baseia-se na lógica de mercado em que o consumidor é extremamente poderoso (“o cliente tem sempre razão”), pode impor tudo a Administração Pública e deve poder esperar dela os melhores serviços aos mais baixos custos (Montalvo, 2003:51).

sector privado locais, ou ainda a articulação e institucionalização de relações entre a administração (aos vários níveis) e os actores locais não-Estatais. Esta ideia é reforçada por Manor (1998) que na sua abordagem realça que, para que as promessas da descentralização sejam efectivas, mostra-se necessário haver uma concordância entre a lógica em que as instituições *públicas* descentralizadas operam e a lógica *dos seus parceiros privados*.

Deste modo, com este paradigma vem se reforçar a ideia da Teoria da Agência, que busca a flexibilização dos serviços públicos, diminuindo a burocracia, e abrindo espaço para a realização de contratos de prestação de serviços com o sector privado. Assim, na perspectiva do Modelo Gestionário foi possível identificar os mecanismos de interacção usados entre o Município da Cidade de Maputo e as entidades privadas, assim como, as contribuições trazidas pelo último sector na melhoria da qualidade dos serviços, por estes levados a cabo. Portanto, destes comentários, pode-se deduzir que existe uma relação de complementaridade entre a Teoria da Agência e o Modelo Gestionário.

Por um lado, a Teoria da Agência permitiu analisar as razões que levam o Município da Cidade de Maputo a implementar contratos de parcerias público-privadas, e visto que são firmadas relações contratuais entre o Município e as entidades privadas, daí resulta um sistema de interacção, advindo do processo de descentralização dos serviços públicos a nível municipal, e é desta feita que, por outro lado, o Modelo Gestionário vem complementar a teoria da agência, uma vez que ele permitiu identificar os mecanismos de articulação estabelecidos entre Município e seus parceiros privados para a gestão efectiva dos resíduos sólidos dentro da circunscrição territorial do município, e além disso, permitiu também avaliar os contributos advindos pela execução das actividades realizadas pelas empresas privadas no processo em estudo.

2.2. Quadro conceptual

Para a melhor compreensão do trabalho, nesta secção são apresentados e discutidos os conceitos relevantes para a pesquisa, dentre os quais destacam-se quatro: Parcerias Público-Privadas, Gestão, Resíduos Sólidos e Município.

2.2.1. Parcerias Público-Privadas

Parcerias²⁴ Público-Privadas, segundo Pietro (2008:145), são contratos administrativos de concessão, que tem por objecto a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público. Elas consistem na prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária directa ou indirecta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Por outro lado, a Lei n.º15/2011 de 10 de Agosto (BR, 2011), define Parcerias Público-Privadas “como sendo todo o empreendimento que, ao abrigo de um acordo entre a Administração Pública e entidades privadas, estas se obrigam perante o parceiro público a, de forma eficiente, implementar e gerir esses empreendimentos, serviços e actividades de interesse público em geral, suportando, no todo ou em parte, o seu financiamento e o risco envolvido”.

Ainda na mesma ordem de ideias Savi (2006), citando o Departamento de Finanças da Irlanda (*National Development Finance Agency – NDFIA*) enfatiza que, Parcerias Público-Privadas constituem um arranjo contratual entre os sectores público e privado, com objectivos partilhados, para a entrega de um recurso de um serviço fornecido de outra maneira que não é pela via tradicional do sector público.

Portanto, das três definições dadas, pode-se notar que, apesar de comportarem algumas diferenças ligeiras entre si, há proximidade entre elas, pois elas põem em destaque os seguintes elementos:

- a) Sector Público e Sector Privado;
- b) Prestação de serviços;
- c) Utilidade pública.

²⁴ Parceria consiste em uma dinâmica de funcionamento e intervenção cooperativa e negociada, entre entidades públicas e privadas, e outros actores locais, com o objectivo de potenciar o desenvolvimento (Savi, 2006).

O sector público é a área que é controlada pelo Governo, estão aqui incluídas todas as entidades públicas Estatais, empresas municipais, e sociedade anónimas, mas com capitais públicos ou empresas públicas. Por outro lado, sector privado é o controlado por agentes particulares, que possuem só e somente capitais privados. A prestação de serviços consiste na realização de trabalhos por parte de terceiros de modo a responder a uma dada necessidade. E quando se diz que se trata de realizar serviços de utilidade pública, pretende-se dizer que sem depender da iniciativa privada, os serviços devem ser prosseguidos por meios independentes de modo a satisfazer as necessidades colectivas das populações.

Portanto, das definições apresentadas, a que se adequa ao trabalho e permitiu o alcance dos objectivos, é a trazida pela Lei n.º15/2011 de 10 de Agosto (BR, 2011).

2.2.2. Gestão

De acordo com Teixeira (2005:3), Gestão é “o processo de conseguir obter resultados (bens ou serviços) com o esforço dos outros. Pressupõe a existência de uma organização, isto é, várias pessoas que desenvolvem uma actividade em conjunto para melhor atingirem objectivos em comum”.

Por conseguinte, para Bittencourt *et al* (2003:36) Gestão é “administração, é tomada de decisão, é organizar, é direcção. Relaciona-se com a actividade de impulsionar uma organização a atingir seus objectivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel”.

Portanto, da definição de Bittencourt *et al* (2003) acima citada, pode-se notar que o conceito Gestão é usado como sinónimo de Administração. Assim, para Caetano (2010:2), "Administração é o conjunto de decisões e operações mediante as quais alguém procure promover à satisfação regular de necessidades humanas, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados".

Portanto, das definições expostas sobre a Gestão, nota-se que todas elas fazem menção ao desenho de estratégias para com elas atingir os objectivos organizacionais. E seguindo a

mesma linha de pensamento, em Bittencourt *et al* (2003), o conceito Gestão é usado como sinónimo de Administração. Portanto, para o presente trabalho, a Gestão é definida como todo o conjunto de decisões e estratégias operacionais, mediante as quais uma organização procura, usando racionalmente os meios mais adequados e existentes, alcançar as metas previamente por si estabelecidas.

2.2.3. Resíduos Sólidos

Para o CMM (2008a:9), resíduos²⁵ sólidos “são quaisquer substâncias ou objectos com consistência predominantemente sólida (não perigosos) de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer”.

Por outro lado, a Lei n.º 20/97 de 1 de Outubro (BR, 1997), define resíduos sólidos como sendo “substâncias ou objectos que se eliminam, que se tem a intenção de eliminar ou que se é obrigado por lei a eliminar e que contêm características de risco por serem inflamáveis explosivos, corrosivos, tóxicos, infecciosos ou radioactivos, ou por apresentarem qualquer outra característica que constitua perigo para a vida ou saúde do homem e de outros seres vivos e para a qualidade do ambiente”.

Numa abordagem trazida por Monteiro (2001:25), “resíduo sólido ou simplesmente lixo é todo material sólido ou semi-sólido indesejável e que necessita ser removido por ter sido considerado inútil por quem o descarta, em qualquer recipiente destinado a este ato”.

Portanto, das três definições dadas, nota-se na abordagem trazida por Monteiro (2001), que resíduos sólidos são tratados como sinónimo de lixo, assim, para o presente trabalho, assume-se por Resíduos Sólidos o conjunto de objectos e substâncias sólidas que, por serem considerados inúteis pelo seu detentor, se tem a intenção ou obrigação de eliminar por constituírem atentado contra a saúde do Homem e dos outros seres vivos, bem como para a qualidade do ambiente.

²⁵ Resíduos podem ser objectos ou substâncias de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer (CMM, 2008b:8).

2.2.4. Município

De acordo com Amaral (2006:452), o Município é a Autarquia Local²⁶, que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos.

Por outro lado, a Lei n.º 2/97 (BR, 1997), estabelece que o Município corresponde à circunscrição territorial das cidades e vilas, e constituem um dos tipos de Autarquias locais²⁷.

Numa abordagem diferente trazida por Chambule (2000:153) realça-se que, os Municípios representam a forma de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas, e prosseguem o interesse próprio das populações respectivas e não do Estado, elas são entidades independentes, podendo assim, ser fiscalizadas, controladas, tuteladas e subsidiadas pelo Estado.

Seguindo o mesmo raciocínio Alves & Cossa (2000:3), enfatizam que no interesse das populações da sua área, os municípios devem promover o desenvolvimento económico e social, defender o meio ambiente, garantir o saneamento básico para que haja saúde, estimular o abastecimento de recursos necessários de modo a proporcionar às populações o essencial para viverem.

Assim, ao fazer referência, na definição de Amaral (2006), a expressão “Autarquia Local” já vai implícita a caracterização do Município como pessoa colectiva pública. E ao incluir na definição a expressão aos interesses da população residente na “circunscrição concelhia” delimita-se o âmbito do município.

²⁶ Autarquias Locais - constituem uma pessoa colectiva de direito público correspondendo ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei (Caetano, 1991).

²⁷ As Autarquias locais subdividem-se em Municípios ou povoações, sendo que as povoações correspondem à circunscrição territorial da sede do posto administrativo (Chambule, 2000:161).

Portanto, das duas definições expostas verifica-se que todas elas fazem menção à pessoa colectiva pública, órgãos representativos próprios, que visam prosseguir os interesses colectivos da população nele residente. Assim, para esta pesquisa o Município é definido como sendo uma pessoa colectiva pública, que possui órgãos representativos próprios eleitos pela população residente na sua circunscrição territorial, que por meio destes visa prosseguir o interesse colectivo dessa mesma população, pela satisfação regular e contínua das suas necessidades, promovendo o desenvolvimento económico e social, proporcionando-lhes um ambiente sadio e saudável.

Capítulo III

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA

Este capítulo diz respeito a questão relacionada com as parcerias público-privadas no contexto da gestão da coisa pública, e nele procura-se descrever o contexto e os factores que estiverem por detrás do seu surgimento, assim como os tipos mais comuns e suas fases; são, também, abordados as suas vantagens e inconvenientes. E para determinar a viabilidade deste tipo de contratos, nesta secção são apresentadas algumas experiências internacionais, e os benefícios advindos da sua implementação nesses países.

3.1.Contexto do surgimento das parcerias público-privadas

As primeiras experiências com os contratos de Parcerias Público-Privadas surgem, na sua maioria, segundo Souto (2006:61), após a crise do petróleo na década de 1970²⁸, como instrumento de fomento ao desenvolvimento de projectos sociais e de infra-estruturas. De acordo com Silva (2009), elas surgem como mecanismo de redução da intervenção do Estado na actividade económica, numa primeira fase assumindo a forma de privatizações²⁹, terceirizações³⁰, transferência da prestação de determinados serviços à iniciativa privada e da mudança na estratégia de gestão dos activos públicos, e tempos depois as ditas parcerias público-privadas.

O Reino Unido (Inglaterra) foi o primeiro país do mundo a realizar as primeiras experiências nesta modalidade de contrato no início da década de 1990, e anos depois foram-se espalhando em diversos países do mundo, que seguindo o modelo, foram contemplados com resultados positivos, principalmente no que diz respeito ao progresso

²⁸ A crise do petróleo ocorreu em 1973.

²⁹ Consiste em “transferir ao sector privado (uma actividade afeta até então ao setor público)” (Pietro, 2008:8) – Vide obra citada.

³⁰ São métodos de “gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou fornecimento de bens a terceiros estranhos aos seus quadros” (Ramos, 2001:25).

dos serviços públicos e infra-estruturas. Neste tipo de contrato, o sector público concede ao parceiro privado o direito de explorar um determinado serviço, dentro de um prazo determinado, responsabilizando-se pelo seu bom funcionamento, e depois de explorados os serviços, no fim do prazo, o parceiro privado o devolve ao sector público.

3.2. Factores determinantes do surgimento das parcerias público-privadas

Nas décadas antecedentes a 1980, devido a escassez de recursos públicos para cobrir as necessidades de investimentos e ampliar a qualidade e eficiência dos serviços públicos, Estados de muitos países do mundo tinham dificuldades em satisfazer, de forma efectiva, as necessidades dos seus cidadãos (Savi, 2006:57; citando a Comissão Europeia, 2003³¹).

Assim, para reverter este cenário, no início da década de 1980, várias reformas são realizadas, visando, segundo Silva (2009), alterar profundamente o papel do Estado e a sociedade, através da implementação de programas orientados para o mercado. Em consequência disso, a intervenção do Estado na actividade económica foi reduzida na grande maioria dos países, por meio da privatização de empresas Estatais e transferência da prestação de determinados serviços à iniciativa privada e da mudança na estratégia de gestão dos activos públicos.

Portanto, é desta forma que começam a surgir os contratos de parcerias público-privadas impulsionados pelos seguintes factores: a Descentralização Administrativa³² e a incapacidade do Estado prover serviços públicos de forma eficiente e com qualidade.

3.2.1. A Descentralização Administrativa

A descentralização administrativa foi um dos factores impulsionadores para a realização de parcerias público-privadas, pois, segundo Pietro (2008:44), nela verifica-se a

³¹ Comissão Europeia - Diretoria Geral da Política Regional (2003) *Diretrizes para parcerias público-privadas bem-sucedidas*. Bruxelas. Disponível em www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf. Consultado em 10 de Janeiro de 2013.

³² Consiste na “transferência de uma actividade própria da administração pública ou, mais especificamente, de um serviço público” (Pietro, 2008:44).

“transferência de uma actividade própria da administração pública ou, mais especificamente, de um serviço público”, para um outro ente, seja ele público ou privado.

Ela foi acompanhada de reformas administrativas, que foram se realizando no Estado, e o seu objectivo fundamental foi transformar o papel do Estado face a sociedade, assim como transformar os modelos de gestão da coisa pública de Burocrático (rígido e ineficiente, voltada para si próprio e para o controle interno), para o gerencial (flexível e eficiente, voltado para o atendimento do cidadão).

Portanto, para este trabalho interessa o modelo gerencial, que preconiza a eficiência da Administração Pública, direccionando as atenções para o cidadão. Nele, busca-se definir com precisão as metas de cada órgão; outorgar maior autonomia ao administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa atingir os objectivos traçados, além disso, dá-se ênfase na participação do cidadão e das entidades privadas na Administração Pública. O enfoque do interesse público é modificado, e a preocupação é mais voltada para os resultados, isto é, não interessa se os meios ou os procedimentos são os melhores; os fins é que são importantes (Nyakada, 2008:25).

Assim, como consequência, a acção do Estado na vida económica passa a ser reduzida e muitos dos serviços públicos que por si eram só prosseguidos, passa a encarrega-los ao sector privado por meio de contratos de parcerias público-privadas.

3.2.2. A Incapacidade do Estado prover serviços públicos de forma eficiente e com qualidade

Até ao início do ano 1980, muitos Estados encontravam-se em situação debilitada, “provinda do aumento dos custos e deterioração da qualidade dos serviços” (Savi, 2006:14; citando Ferreira e Malliagos, 1999³³). Esta situação tornava o Estado incapaz de fornecer serviços públicos de modo eficiente e com qualidade, e criava uma certa

³³ Ferreira, P. C. & Malliagos, T. G. (1999) *Investimentos: Fontes de Financiamento e Evolução do Sector de Infra-Estrutura no Brasil: 1950-1996*. Ensaios Económicos – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www2.fgv.br/professor/ferreira/FerreiraThomas.pdf> Consultado em 1 de Fevereiro de 2013.

instabilidade no seio da sociedade. Este facto obrigou o Estado a privatizar certas empresas, como forma de revirar o cenário, mas esta acção, também, se mostrou ineficaz. Com esta situação, a necessidade de priorizar o controlo da inflação e das contas públicas, já no final dos anos 1980 inicia-se a adopção de medidas para reduzir a participação do Estado na economia (Pinheiro, 1999³⁴; citado por Fiego, 2008:10).

Assim, abre-se espaço para a participação do sector público na provisão e exploração de serviços públicos, através da implementação de contratos de parcerias público-privadas, que permitiram o contrabalanceamento da deficiência do Estado, e desta forma, encontrou-se um meio-termo para o Estado melhorar as suas respostas às demandas da sociedade, através do sector privado.

3.3. Tipos de Parcerias Público-Privadas na Gestão da coisa pública

Para a gestão da coisa pública, existem dois modelos de Parcerias Público-Privadas. De acordo com Pietro (2008) estes podem assumir a forma de Concessão Patrocinada³⁵ ou Concessão Administrativa³⁶. No entanto a sua selecção depende da área de necessidade que o sector público possui. Assim, para desenvolver esta parte da pesquisa, são destacados dois autores. De acordo com Fiego (2008:17), as parcerias público-privadas (Concessão Administrativa) podem assumir a seguinte tipologia:

- **Régie Intéressée** (Administração interessada) – compreende na execução, por meio de empresas privadas, de obras de interesse público mediante contratos de gerenciamento de serviços celebrados com órgãos públicos. A empresa actua em nome do poder público, não recebendo pagamentos directamente dos usuários,

³⁴ Pinheiro, A. C. (1999) *Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?* Artigo publicado no livro editado pelo BNDES: A economia brasileira nos anos 90. 1. Ed. Brasil.

³⁵ A Concessão Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver adicionalmente a tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

³⁶ A Concessão Administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária directa ou indirecta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

mas sendo remunerada com recursos orçamentários do órgão contratante (Machado, 2002³⁷; citado por Fiego *Ibid.*);

- **Affermage (Locação)** – compreende o envolvimento da iniciativa privada apenas na conservação e na operação dos serviços públicos, estas permanecendo no património público. Entretanto, a empresa é encarregada da arrecadação das tarifas, mas retém apenas a parcela pré-negociada das receitas (Machado, *Ibid.* citado por Fiego, *Ibid.*);
- **Modelo *Design, Finance, Build, Operate and Transfer* – DFBOT (desenhar, financiar, construir, operar e transferir)** – envolve a integração das quatro funções ao parceiro privado, a saber: projecta, financia, constrói e opera, e, ao final do prazo de concessão, os activos serão transferidos ao poder concedente. Neste modelo, o sector público especifica o serviço a ser ofertado e o sector privado irá incumbir-se da elaboração do projecto de engenharia, construção, financiamento, operação e transferência de activos ao poder concedente (Ribeiro e Prado, 2007³⁸; citados por Fiego, *Ibid.*);
- **Modelo *Finance, Build, Operate and Transfer* – FBOT (financiar, construir, operar e transferir)** – neste modelo o sector público além de especificar o serviço público que será ofertado, irá desenvolver o projecto e, a partir daí, concede e delega ao parceiro privado os encargos para financiar, construir e operar esse serviço e, ao final do prazo de concessão, os activos da parceria público-privada retornam ao poder concedente. Neste modelo, o risco do projecto é do sector público (Ribeiro e Prado, *Ibid.* citados por Fiego, *Ibid.*);
- **Modelo *Build, Operate and Transfer* – BOT (construir, operar e transferir)** - o poder público concede às empresas concessionárias os encargos de construção e operação. Mas, ao final do prazo de concessão, os activos da parceria público-privada retornam ao poder concedente (Ribeiro e Prado, *Ibid.*);

³⁷ Machado, K. (2002) *Concessões de Rodovias – Mito e Realidade*. Prêmio: São Paulo.

³⁸ Ribeiro, M. P. & Prado, L. N. (2007) *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. Malheiros Editores: São Paulo.

- **Modelo *Build, Transfer and Operate* – BTO (construir, transferir e operar)** - é um mecanismo em que o sector privado constrói a infra-estrutura necessária à prestação do serviço, a transfere ao poder concedente e o sector privado concede ao mesmo ou a outra empresa privada o direito de operação e manutenção;

No entanto, dos tipos de contratos de parcerias público-privadas acima mencionadas, Andy (2007) acrescenta os seguintes tipos mais comuns: Contratos Administrativos, *Leasing* (Locação Financeira), *Build, Operate and Own* – *BOO* (construir, operar e possuir) e Concessões.

O Contrato Administrativo, por sua vez, constitui um processo próprio de agir da Administração Pública que cria, modifica ou extingue relações jurídicas, disciplinadas em termos específicos do sujeito administrativo, entre pessoas colectivas da administração ou entre a Administração e particulares (Caupers, 2009).

Por outro lado Kraemer-Eis & Lang (2012:6); citando Fletcher *et al* (2005³⁹), dizem que o *Leasing* (Locação Financeira) – é um contrato por meio do qual duas partes, onde uma parte (o locador) provê um bem para ser usado pela outra parte (o locado), por um período de tempo especificado, a devolver por pagamentos especificados⁴⁰.

Na perspectiva de Silvestre (2010:181; citando Rees (1998⁴¹), no contrato de tipo *BOO* - o ente privado constrói, opera e, ao final, fica definitivamente com a obra, o que implica redução de custos para o parceiro público.

³⁹Fletcher, M.; Freeman, R.; Sultanov, M. & Umarov, U. (2005) *Leasing in development. Guidelines for emerging economies*. IFC.

⁴⁰ “A contract between two parties where one party (the lessor) provides an asset for usage to another party (the lessee) for a specified period of time, in return for specified payments” (Fletcher *et. al*, 2005).

⁴¹ Rees, J. (1998) *Regulation and Private Participation in the water an sanitation Sector*. Global water partnership/swedish international: Stockholm.

Por outro lado, segundo Amaral (2003), as concessões são Contratos Administrativos pelos quais um particular se encarrega de montar e explorar um serviço público, sendo retribuído pelo pagamento de taxas de utilização a cobrar directamente dos utentes.

Todavia, para seleccionar o tipo de parcerias público-privadas a implementar, há que tomar em linha de conta os seguintes factores importantes: (i) o grau de controlo desejado pelo governo; (ii) a habilidade do governo e seus parceiros privados de prover os serviços desejados; (iii) o quadro legal e regulador do não cumprimento pelo investidor privado; (iv) a disponibilidade de recursos financeiros do sector público e sector privado (Bennet *et al*, 1999:77).

Portanto, fazendo isso, os projectos de Parcerias Público-Privadas serão bem-sucedidos, pois de forma eficaz alcançarão os objectivos para os quais foram traçados, e de modo geral, o Governo, em representação do Estado, satisfará o interesse colectivo. Todavia, para a implementação das Parcerias Público-Privadas é necessário observar algumas fases para que elas sejam bem-sucedidas no alcance dos objectivos delineados.

3.4. Fases para a implementação das Parcerias Público-Privadas

3.4.1. Identificação do projecto

De acordo com Shinohara (2006), a fase de identificação do projecto consiste na definição dos objectivos do projecto, de modo a se ter em mente o que deve ser alcançado. Esta fase é crucial para as etapas seguintes, sendo que os objectivos devem ser estabelecidos de modo a clarificar as opções a alcançar. E, seguindo a mesma lógica de raciocínio, (Grilo, 2008) acrescenta que, os objectivos do projecto podem ser expressos de forma genérica, possibilitando a análise do aspecto de solução para entendê-los; estes devem ser coerentes com as directrizes de políticas governamentais, órgãos sectoriais e públicos.

Nesta etapa faz-se a selecção das estratégias técnicas, financeiras e legais de modo a concretizar os objectivos previamente estabelecidos, e materializá-los conforme a necessidade. Além disso, esta etapa serve de assessoria aos órgãos de tomada de decisões,

de modo a tomarem acções que envolvem menos riscos, e que tenham maior probabilidade de cumprimento com êxito.

3.4.2. Processo de Contratação

3.4.2.1. A pré-qualificação

A pré-qualificação consiste na selecção de um grupo de privados que demonstre condições técnicas, económicas e jurídicas para prestar os serviços requeridos pelo órgão público (Grilo, 2008:315). O autor acrescenta que esta fase envolve as seguintes actividades: i) preparação do edital; ii) publicação do edital; iii) aprovação do edital; avaliação das respostas à pré-qualificação; iv) habilitações dos respondentes pré-qualificados; v) submissão dos resultados ao órgão Competente e ao Conselho gestor com vista a homologação da pré-qualificação.

Esta etapa, segundo Savi (2006:106), começa com o “oferecimento” público para o projecto, seguido da selecção dos parceiros segundo critérios financeiros e judiciais, e por fim analisam-se todos aspectos ligados ao projecto, à luz da Lei das Parcerias Público-Privadas e seus regulamentos. Deste modo, segundo Grilo (2008), aqui deve-se levar em conta os seguintes aspectos: a Capacidade financeira; capacidade de Gestão; e compreensão do projecto. Portanto, depois de apuradas as empresas pré-qualificadas, elas são notificadas para participar da licitação, de forma justa e transparente, sem diferenciação entre elas. Depois dessa fase, prossegue-se a do concurso.

3.4.2.2. O Concurso

Para Shinohara (2006) a fase do concurso⁴² consiste na selecção e contratação da empresa que demonstra capacidade de promover os requisitos de serviços de forma mais vantajosa para o governo.

⁴²O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados na escolha de um determinado trabalho, mediante a instituição de prémios ou remunerações aos vencedores, consoante os critérios publicados no edital (Savi, *Ibid*:59).

A avaliação das propostas deve ser feita, segundo Grilo (2008:336), segundo três critérios: avaliação técnica, legal e financeira. Segundo o mesmo autor, na avaliação técnica deve-se conduzir uma análise abrangente das soluções técnicas propostas com o intuito de julgar a sua capacidade de atender à especificação de desempenho e atingir resultados. Por outro lado, a avaliação legal enfoca a aceitação dos termos contratuais propostos, declaração de aceitação dos termos contratuais, imposta dos comentários para a qualidade de investimento com repercussão para análise financeira. Por fim, na avaliação financeira, o autor diz que, os modelos financeiros devem demonstrar claramente os índices financeiros, as condições e as garantias inerentes aos financiamentos com dívida e capital social, permitindo, assim a análise da sensibilidade das premissas relevantes, tais como a redução das receitas, o impacto da indisponibilidade dos activos e do baixo desempenho na prestação de serviços.

3.4.2.3. Partilha de risco

De acordo com a Comissão Europeia (2003) o risco⁴³ constituiu um dos principais componentes de qualquer parceria público-privada bem-sucedida, pois nesta modalidade de contrato mostra-se importante descrever quem assumirá o risco no fornecimento de um serviço, na construção, operação e manutenção de uma infra-estrutura.

Os riscos devem ser alocados para a parte mais apta a geri-los a um menor custo, (Grilo, *Ibid*:49). Caso as duas partes se mostrem incapazes de geri-los, Shinohara (2006), diz que os riscos devem ser partilhados pelo facto de os dois entes possuírem características particulares, que capacitam cada uma das partes a administrar melhor determinados riscos em detrimento dos outros.

3.4.2.4. Selecção das cláusulas contratuais

A selecção das cláusulas contratuais, segundo Shinohara (2006), consiste na materialização do contrato e a sua estrutura de gestão, pois é no contrato que vem

⁴³ O risco é a “possibilidade de ocorrência de um ou mais eventos cujo impacto seja adverso ou negativo nas previsões económico-financeiras programadas e de que resultem prejuízos financeiros e/ou económicos para o empreendimento ou para alguma ou mais partes contratantes e contratada, envolvidas ou intervenientes nesse empreendimento” (BR, 2011 - Lei n.º 15/2011 de 10 Agosto).

explícito o serviço a ser executado, sua caracterização, o incentivo ao desempenho e as penalidades pela oferta deste de forma inadequada.

Para a Comissão Europeia (2003), os contratos de Parcerias Público-Privadas envolvem diversas partes, sendo as principais:

- O contrato de projecto: este é o principal documento jurídico, que define os direitos jurídicos e as responsabilidades da entidade contratada bem como da Autoridade Contratante;
- Especificações de desempenho: inclui todos os requisitos técnicos, financeiros e de serviços da Autoridade Contratante e deve ser especificamente enunciado o contrato do projecto como constituindo parte integral deste e definindo as obrigações das partes em relação a ele;
- Garantias colaterais: prevêm ligação directa entre a Autoridade Contratante e os subcontratados individuais indicados pelo contratado. Seu principal propósito é fornecer à Autoridade Contratante o benefício de uma obrigação independente em relação ao trabalho executado por subcontratados;
- Contratos directos: regulam a relação entre a Autoridade Contratante e os financiadores externos.

Portanto, para que a parceria público-privada seja viável, torna-se importante a integração de uma complexa hierarquia jurídica, que assegura a legalidade e viabilidade do projecto no longo prazo. Assim, a eficiência e o impacto destes contratos depende de mecanismos normativos utilizados para influenciar e orientar o sector privado no processo de tomada de decisão.

3.5. Vantagens e desvantagens das Parcerias Público-Privadas

3.5.1. Vantagens

Os contratos de parcerias público-privadas oferecem inúmeras vantagens ao Sector Público. Fazendo menção de algumas dessas vantagens, Fiego (2008:19, citando Franco, 2007⁴⁴), destaca:

- As parcerias público-privadas possibilitam estruturar o relacionamento entre as partes, de forma que os riscos sejam suportados por aqueles mais capacitados a controlá-los e que seja obtido um maior valor com a exploração das habilidades e competências do sector privado;
- Elas permitem o uso de técnicas eficientes para a provisão dos serviços, disponibilizar especialistas e gerar economias variadas;

Numa abordagem distinta, Grilo (2008:115), citando Forshaw, (1999⁴⁵); Celeste, (1996⁴⁶); Akintoye *et al* (2002⁴⁷), acrescenta que, as parcerias público-privadas mostram-se vantajosas por promoverem relações inovadoras, estimular o crescimento, exercer um efeito positivo na criação de empregos e proporcionar uma resposta efectiva para a competição global, além de proporcionar relações desafiadoras e produtivas para as partes. O autor acrescenta ainda que, esta modalidade de contrato permite aos governos esperarem que o sector privado proporcione ganhos de eficiência pela redução do custo global das facilidades, geração de receitas adicionais, alocação eficiente dos riscos e qualidade superior dos serviços.

⁴⁴ Franco, V. G. (2007) *Parcerias Público-Privadas no Brasil: Em Busca de Eficiência por Meio da Alocação de Risco*. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica: São Paulo.

⁴⁵ Forshaw, A. (1999) *The U.K. revolution in public procurement and the value of project finance*. Journal of Project Finance, v.5.

⁴⁶ Celeste, R. F. (1996) *Strategic alliances for innovation: emerging models of technology-based twenty-first century economic development*. Economic Development Review, v.14, n. 1.

⁴⁷ Akintoye, A.; Hardcastle, C.; Beck, M.; Chinyio, E; Asenova, D. (2003) *Achieving best value in private finance initiative Project procurement*. Construction and Economics, v. 21, n. 5.

Assim, apesar de apresentar vantagens, ao possibilitar o sector público conseguir satisfazer as necessidades colectivas dos cidadãos com muita flexibilidade, esta forma de contratos acarreta consigo diversos inconvenientes, o que por vezes os torna inviáveis para a sua implementação.

3.5.2. Desvantagens

Além das vantagens proporcionadas pelas Parcerias Público-Privadas, Grilo (2008:129; citando HM TREASURY, 2003⁴⁸) destaca as seguintes desvantagens:

- As necessidades de serviço podem mudar ao longo do tempo, o que traz como risco a probabilidade de inadequação do contrato devido às alterações ao longo da sua vigência;
- Pode ser necessário fazer-se alterações do projecto à medida que as necessidades de serviço mudarem, o que implicará ajustes e renegociações contratuais onerosas;
- O parceiro privado pode não ter a capacidade de gerir os riscos transferidos e os órgãos públicos podem permanecer com a impressão de que os riscos foram transferidos;
- Os custos do projecto são remunerados através de pagamentos baseados no arranjo financeiro da entidade privada.

Todavia, das vantagens e desvantagens acarretadas pelos contratos de parcerias público-privadas, conforme as acima enumeradas, há relatos de muitos países que realizaram experiências nesta modalidade e foram bem-sucedidos, com redução dos custos em serviços públicos, aumento de infra-estruturas e serviços de qualidade.

3.6. Experiências internacionais em Parcerias Público-Privadas

3.6.1. A Inglaterra

Na Inglaterra, as Parcerias Público-Privadas tiveram grande visibilidade, e englobaram não só a busca por financiamento privado, mas, também, a eficiência na contratação da

⁴⁸ HM TREASURY (2003) *PFI: meeting the investment challenge*. The Stationery Office: London.

prestação de serviços públicos (Silva, 2009). De acordo com Ribeiro e Prado (2007⁴⁹) citados por Fiego (2008:13), a experiência inglesa neste tipo de contrato teve como base os projectos desenvolvidos sob um instrumento denominado “Iniciativa para o Investimento Privado” (em inglês *Private Finance Initiative - PFI*), modalidade segundo a qual, o sector público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços e o sector privado constrói e mantém a infra-estrutura, em que a remuneração do parceiro privado seria realizada integralmente pelo parceiro público.

Porém, o objectivo das parcerias público-privadas no Reino Unido viu-se inicialmente frustrado por factores como falta de coordenação inicial e priorização insuficiente, com muitos projectos sendo tocados ao mesmo tempo e de forma muito rápida. Portanto, para contornar essa situação, formou-se uma força-tarefa do Tesouro para coordenar os projectos, a definição de prioridades, a remoção de obstáculos técnicos e uma abordagem flexível (Silva, 2009).

Assim, com a tomada destas medidas, os projectos de parcerias público-privadas, na Inglaterra, foram muito bem-sucedidos, à medida que, segundo Silva (*Ibid.*), permitiram, em média, uma economia de 17% ao governo britânico em relação as formas convencionais de oferta de serviços públicos, e 75% dos projectos foram concluídos dentro do prazo e 80% dentro do orçamento previsto, contra um percentual de 30% dos projectos convencionais.

Portanto, pode-se afirmar que as parcerias público-privadas na Inglaterra foram um meio alternativo para aumentar os investimentos e modernizar os serviços públicos, e representaram para aquele país uma economia de recursos e uma melhoria da relação preço-qualidade dos serviços públicos. Depois da experiência positiva na Inglaterra, vários países ao redor do mundo, também implementaram essa modalidade de contratos (parcerias público-privadas) visando obter ganhos similares, por exemplo o Chile.

⁴⁹ Ribeiro, M. P. & Prado, L. N. (2007) *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. Malheiros Editores: São Paulo.

3.6.2. O Chile

No começo da década de 1990, e com relatos positivos em relação a experiência Inglesa, o Governo chileno firmou um consenso político para utilização das Parcerias Público-Privadas como forma de suprir investimentos em infra-estrutura para possibilitar o desenvolvimento económico (Savi, 2006:96).

Inicialmente foi utilizado o modelo de concessão simples, modalidade segundo a qual o concessionário constrói, opera e mantém o *bem ou serviço* e retira sua remuneração de tarifas cobradas dos usuários. No entanto, este processo mostrava-se lento e rígido demais. Assim, para torná-lo célere, o Governo Chileno aprovou uma nova legislação, com obrigações mútuas, utilização da arbitragem para a solução de conflitos e possibilidade de que as próprias obras públicas pudessem servir de garantia aos financiamentos (Coutinho, 2005).

Deste modo, segundo Savi (2006), as novas modalidades estabelecidas na nova legislação passaram a vigorar em múltiplos sectores, sob a modalidade de parcerias público-privadas, momento em que se pôs em prática um grande número de contratos deste tipo, principalmente na recuperação e manutenção de rodovias. Através dela, o governo chileno ofereceu ao sector privado a participação na construção, manutenção e operação das principais obras de infra-estruturas, principalmente no sector dos transportes (rodovias). Este facto permitiu ao sector privado financiar economicamente os projectos e recuperar o investimento por meio de cobrança directa de taxas aos usuários.

Portanto, segundo Savi (2006)⁵⁰, citada por Fiego (2008:15), pode-se concluir que no Chile, os programas de parcerias público-privadas cumpriram seu papel de promover o crescimento sustentável, preenchendo os *deficits* em infra-estrutura. O sucesso foi garantido pelo alicerce institucional sólido para seleccionar e administrar projectos.

⁵⁰ Savi, E. M. de S. (2006) *Parcerias público-privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estruturas no cenário brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo: São Paulo.

E, na mesma linha de pensamento Fiego (2008) acrescenta que, este tipo de contrato permitiu ao Chile criar soluções directas e indirectas para os problemas quotidianos da comunidade; permitiu, também, a criação de postos de empregos nas fases de construção e operação, e ofereceram oportunidades para a inovação e novas tecnologias; geraram benefícios para o meio ambiente e a qualidade de vida da população.

Assim, com as experiências destes países, vários outros ganharam inspiração e passaram a implementar estes tipos de contratos nas diversas áreas, de modo a responder a expectativa dos seus cidadãos e através delas satisfazer as suas necessidades. Além de serem usadas no âmbito do Governo Central, elas têm sido implementadas a nível local, pelas Autarquias Locais nas gestão de vários serviços de utilidade pública.

O capítulo a seguir faz a descrição das parcerias público-privadas na gestão dos serviços Municipalizados. Estas parcerias têm sido empreendidas pelos municípios como estratégia de responder aos anseios dos seus munícipes, e desta forma, satisfazer as suas necessidades crescentes.

Capítulo IV

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

O presente capítulo aborda a questão ligada com a realização de parcerias público-privadas na gestão dos serviços municipalizados. Nele são enunciadas as características destes serviços, assim como, as suas modalidades de gestão. E por último, aborda-se a questão da gestão dos serviços municipalizados por meio dos contratos de parcerias público-privadas.

4.1. Os serviços municipalizados

Os serviços Municipalizados fazem parte da categoria dos serviços públicos⁵¹. Na perspectiva de Amaral (2006:593), estes serviços constituem aqueles a que a lei permite conferir organização autónoma adentro da Administração Municipal e cuja gestão é entregue a um Conselho de Administração Privativo. São criados por deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta do Conselho Municipal. E na sua criação têm por objectivo explorar, sob a forma industrial algumas das actividades seguintes: captação, condução e distribuição de água potável, depuração e transformação de esgotos, lixos e detritos.

Num outro entendimento Montalvo (2003:178) diz que, a municipalização dos serviços locais traduz-se na criação de serviços públicos locais explorados sob a forma empresarial por conta e risco dos Municípios. Para a municipalização dos serviços locais devem se obedecer as seguintes condições: o serviço deve destinar-se a satisfazer as necessidades colectivas que a iniciativa privada não proveja satisfatoriamente; ter organização autónoma adentro da organização municipal; exploração sob a forma industrial e intuito económico.

⁵¹ Chama-se Serviço Público ao modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para a satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida (Caetano, 2010:1067).

Numa outra abordagem trazida por Cistac (2001:141), acrescenta-se que os Serviços Municipalizados têm como função tradicional, prover serviços de utilidade pública aos munícipes; e para a sua execução, esses serviços podem ser serviços públicos administrativos (as escolas, os transportes escolares, os serviços culturais e administrativos, serviços urbanos) ou serviços públicos económicos ou empresariais (fornecimento de água, energia eléctrica, transportes colectivos, os matadouros, a recolha de lixos).

Portanto, os serviços municipalizados constituem todo conjunto de serviços que são criados e organizados pelo município, para serem explorados de forma industrial, e a sua gestão pode ser pelo próprio Município ou podem ser deixados às mãos de um agente privado, com a finalidade de serem executados tendo em vista a satisfação do interesse geral da colectividade.

4.2.Modalidades de gestão dos serviços municipalizados

Assim como qualquer serviço administrativo, segundo Caetano (2010:1070) um serviço público *municipalizado* é uma organização permanente constituída por quadros de agentes e dispondo dos instrumentos necessários, bens móveis ou imóveis, para desempenhar as suas funções, no entanto, por vezes, o serviço só pode funcionar utilizando uma universalidade de coisas ajustada aos seus fins e que forma o seu estabelecimento, que, nos casos da autonomia financeira, origina a respectiva exploração.

Deste modo, para a gestão dos serviços municipalizados, segundo Cistac (2001:142), os municípios têm liberdade de escolha quanto ao modelo de gestão, podendo destacar-se dois: a gestão directa – encabeçada pelo próprio município; e a gestão indirecta ou delegada – encabeçada por entidades distintas do município.

No entanto, para este trabalho interessa a segunda modalidade, a gestão indirecta ou delegada. Esta tem sido implementada em virtude da não existência de recursos suficientes por parte dos municípios para prover serviços básicos, e fazê-los funcionar

permanentemente, e deste modo cumprir a sua missão de satisfazer os interesses colectivos dos munícipes.

A gestão delegada ocorre quando a pessoa colectiva de direito público (neste caso o município) confia o funcionamento de um serviço a certa entidade privada de utilidade pública, a quem subsidiará caso seja necessário (Cistac, 2001:145).

Portanto, segundo Caetano (2010:1071), o município sem se demitir da supervisão do serviço, entrega a sua gestão a particulares, quer se trate de uma empresa particular encarregada de explorar um serviço de prestações onerosas, quer de uma associação ou fundação de utilidade pública a quem seja entregue, mediante o pagamento de subsídios, um serviço assistencial ou cultural.

Através da modalidade de gestão delegada, o município deixa um determinado serviço público de interesse colectivo a cargo de uma empresa privada, que o desenvolverá para o bem da colectividade, cabendo ao município remunerar a entidade privada, e supervisionar as actividades por ela levadas a cabo.

4.3.A gestão dos serviços públicos municipalizados por meio de Parcerias Público-Privadas

Actualmente a participação do sector privado na gestão de serviços públicos municipais vem ganhando relevo, segundo Montalvo (2003:192), devido ao aumento do número de equipamentos públicos, e também devido a uma nova filosofia intervencionista da sua gestão. A cooperação entre o sector público e privado é um fenómeno que se verifica na generalidade dos municípios, e ela constitui um reflexo do seu pragmatismo gestor, do fim das ideologias e da competição entre espaços geográficos (fixos) pelo acesso ao mundo (móvel) dos negócios.

Segundo Davezies & Lefèvre (1994⁵²), citados por Montalvo (2003:193), o envolvimento do sector privado no mundo da gestão pública é também “um mecanismo de competição social pela partilha dos frutos do crescimento, uma vez que o desenvolvimento regional e local aparece hoje, num contexto de incerteza e ajustamento permanente, como uma mobilização geral, consensual e livre do conjunto dos actores no quadro de uma competição geográfica.

Portanto, as parcerias com sector privado, a nível dos Municípios no processo de gestão dos serviços locais, podem ser feitas segundo vários regimes. Por exemplo, o envolvimento do sector privado na gestão desses serviços, pode ser feito em regime de concessão, que segundo Cistac (2001:147), “é praticada em relação aos serviços públicos económicos e consiste em confiar a exploração do serviço a uma empresa privada que actuará, durante o prazo estipulado, por sua conta e risco, como se fosse o concedente”.

Na mesma ordem de ideias, o autor acima citado acrescenta mais outros regimes implementados no processo de delegação de serviços municipalizados:

- A autarquia local pode garantir o funcionamento do serviço e entregar a sua gestão a um terceiro, que age como seu mandatário, sendo retribuída por uma parte dos lucros da actividade do serviço público;
- O funcionamento do serviço público pode ser garantido pela autarquia local, e posteriormente entregar a sua gestão a um terceiro, que age como mandatário da autarquia local, sendo retribuída por uma remuneração global determinada nominalmente no contrato;
- A autarquia local pode encarregar um particular a montagem e exploração de um serviço público, sendo retribuída através do pagamento de uma remuneração da própria autarquia local.

Nesta óptica, de acordo com Montalvo (2003:193), a ânsia com que os municípios abraçam o sector empresarial privado é revelador da importância crescente que este

⁵² DAVEZIES, L. & LEFÈVRE, C. (1994) *Les coalitions public-privé dans le développement urbain*, in *Territoires de l'Europe*, vol. V, ed. Junta de Castilla y Leon e Cedre, p. 127.

assume na economia local, mas é também uma confissão da incapacidade que os municípios sentem de fazerem face sozinhos aos desafios que coloca a gestão pública do nosso tempo.

Assim, através desses contratos, os municípios podem, por meio de recursos alheios, prosseguir com a satisfação das necessidades da colectividade, melhorar a sua imagem perante os munícipes, e além disso, reduzir os custos de prestação de serviços públicos, e abrir novos projectos para poderem investir e desenvolverem-se. É desta feita que as parcerias público-privadas mostram-se importantes na gestão dos serviços públicos municipalizados, pois elas servem de ganho para o Município e seus munícipes.

O capítulo que se segue, diz respeito ao trabalho de campo realizado no Município da Cidade de Maputo, e versa sobre as parcerias público-privadas realizadas no processo de gestão de resíduos sólidos na circunscrição territorial do Município em estudo, e nele são concretizados os objectivos outrora levantados na introdução.

Capítulo V

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE MAPUTO

No presente capítulo, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, partindo-se dos dados colhidos no terreno. Por sua vez, esses dados são analisados em função dos objectivos, das hipóteses e do quadro teórico da pesquisa. Este capítulo está subdividido em cinco partes, das quais na primeira é apresentado o perfil da Cidade de Maputo, na segunda a sua divisão administrativa, na terceira a análise das razões para o início de Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos, na quarta são apresentados e analisados os mecanismos de interacção usados no processo, e por fim, na quinta parte são analisados os contributos advindos das actividades realizadas pelas empresas privadas.

5.1. Perfil da Cidade de Maputo

A Cidade de Maputo é a capital e a maior cidade de Moçambique. Localiza-se no sul do país, na margem ocidental da Baía de Maputo. Os seus limites são: a norte, o distrito de Marracuene; a noroeste e oeste, o Município da Matola; a oeste, o Distrito de Boane; a sul, o Distrito de Matutuíne. A Cidade constitui administrativamente um município com um governo eleito e tem também, desde 1980, o estatuto de província. Compreende uma área territorial de 347,69 km, e uma população de 1.094.315, conforme o Censo de 2007 (CMM, 2008b).

5.2. Divisão Administrativa da Cidade de Maputo

A cidade está dividida em sete distritos municipais, que se encontram, por sua vez, subdivididos em bairros. Segundo o CMM (2008b), a urbe obedece a seguinte estrutura administrativa:

Tabela 1 – Divisão Administrativa do Município da Cidade de Maputo

Unidade Administrativa Autárquica	N.º da População (Censo 2007)	Bairros
Distrito Municipal KaMpfumo	107.530	Central A, B e C; Alto Maé A e B; Malhangalene A e B; Polana Cimento A e B; Coop e Sommerchield.
Distrito Municipal KaLhamankulo	155.385	Aeroporto A e B; Xipamanine; Minkadjuíne; Unidade 7; Chamanculo A, B, C e D; Malanga e Munhuana.
Distrito Municipal KaMaxakene	222.156	Mafalala; Maxaquene A, B, C e D; Polana Caniço A e B; e Urbanização.
Distrito Municipal KaMavota	293.361	Mavalane A e B; FPLM; Hulene A e B; Ferroviário; Laulane; 3 de Fevereiro; Mahotas, Albazine e Costa do Sol.
Distrito Municipal KaMubukuane	290.696	Bagamoyo; George Dimitrov (Benfica); Inhagoia A e B; Jardim, Luís Cabral; Magoanine; Malhazine; Nsalane; 25 de Junho A e B; e Zimpeto.
Distrito Municipal KaTembe	19.371	Gwachene, Chale, Inguice, Ncassene e Xamissava.
Distrito Municipal KaNyaka	5.216	Ingwane, Ribjene e Nhaquene

Fonte: CMM (2008b)

De salientar que em todas essas unidades territoriais, exceptuando os distritos Municipais KaTembe e KaNyaka⁵³, funcionam os serviços de gestão de resíduos sólidos, sendo prosseguidos pelo Município e pelas empresas privadas, devidamente licenciadas para o efeito.

⁵³ Nessas áreas a gestão de resíduos sólidos é realizada, unicamente, pelo município.

5.3. Razões que ditaram o início de Parcerias Público-Privadas

O Município da Cidade de Maputo iniciou a realização de Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos, impulsionado pelo desejo de flexibilizar os serviços, melhorando, assim, a qualidade e o saneamento do meio.

Ao fazer isso, de acordo com Inguane (2013⁵⁴), *o Município da Cidade de Maputo intenta cumprir a sua missão de fazer de Maputo uma cidade bela e próspera; melhorar a qualidade de vida da população, assim como, proporcionar um ambiente saudável aos seus munícipes, e garantir a sanidade pública.*

Ao realizar essas parcerias, o município busca aumentar a sua capacidade em meios materiais e melhorar a sua resposta aos anseios dos seus munícipes, de modo a tornar efectiva a actividade de gestão de resíduos sólidos, operando assim, para tal, com uma maior parte de equipamentos privados.

Com relação a este assunto, Savi (2006:57) enfatiza que, ao implementarem os contratos de parcerias público-privadas, os *munícipios* buscam levantar um financiamento adicional num ambiente em que se faz sentir a restrição orçamental, de modo a fazer o melhor uso da eficiência operacional do sector privado, reduzindo os custos.

Portanto, à luz da Teoria da Agência, verificou-se que o Município da Cidade de Maputo, por meio de seus parceiros privados, busca através dos contratos de parcerias público-privadas garantir a prestação dos serviços de gestão de resíduos sólidos de forma efectiva e com qualidade.

Além disso, essas parcerias permitem ao Município imprimir uma nova dinâmica aos serviços de gestão de resíduos sólidos, melhorar a qualidade de vida dos munícipes. No tocante ao mesmo assunto, segundo uma abordagem trazida por Faria e Chichava (1999), através das parcerias com as entidades privadas, o município consegue, também,

⁵⁴Excerto de entrevista realizado em 19 de Março de 2013, em Maputo.

ultrapassar barreiras advindas da sua precariedade em meios materiais⁵⁵, e deste modo garantir e efectivar as actividades.

Cabendo assim ao Município, segundo Banze (2013⁵⁶), por um lado, *a monitoria das actividades de gestão de resíduos sólidos*, e por outro lado, *o pagamento às empresas privadas para prosseguirem a realização das actividades*. Sendo que a monitoria é feita pelos fiscais do Município; e o pagamento é feito mensalmente, consoante as toneladas de resíduos sólidos que cada empresa consegue transportar.

Deste modo, para o alcance dum dos objectivos específicos desta pesquisa, que visava identificar as razões que ditaram o início da realização de parcerias entre o Município da cidade de Maputo e o sector privado na gestão de resíduos sólidos, da análise feita concluiu-se que estes tipos de contratos foram iniciados com vista a melhoria da qualidade do ambiente da cidade; diminuição dos focos de propagação de doenças infecto-contagiosas; engrenar maior dinamismo e flexibilidade aos serviços, assim como a sua realização permanente e contínua.

E para garantir o prosseguimento das actividades, o Município paga às empresas colaboradoras, consoante a quantidade de resíduos sólidos que transportam, buscando assim, dentre outras opções, tornar a cidade bela e saudável.

Portanto, com a análise efectuada nesta parte da pesquisa, a hipótese postulada, segundo a qual “a insuficiência de recursos materiais e financeiros levam o Município da Cidade de Maputo a iniciar a realização de parcerias público-privadas na área de gestão de resíduos sólidos dentro da sua circunscrição territorial”, pode ser considerada em duas vertentes, por um lado válida, e por outro, inválida. Pode ser tida como válida porque as parcerias entre o Município de Maputo e as empresas privadas podem ser vistas como um financiamento e um mecanismo de complementar o défice orçamental do município; e

⁵⁵ Por falta de meios materiais suficientemente em bom estado para executar a gestão de resíduos sólidos a nível da circunscrição territorial do Município.

⁵⁶ Excerto de entrevista realizado em 19 de Março de 2013, em Maputo.

pode ser tida como inválida por o município ser a entidade que paga as empresas privadas pelas actividades que realizam.

Todavia, para que as actividades de gestão de resíduos sólidos sejam realizadas de modo efectivo e permanente, o Município da Cidade de Maputo e seus parceiros privados traçam mecanismos de articulação entre si.

5.4. Mecanismos de articulação entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas

Nesta secção, faz-se análise do processo de estabelecimento de mecanismos de articulação entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas no que concerne a gestão de resíduos sólidos. Para tal, mostra-se necessário trazer a importância do estabelecimento de mecanismos de articulação entre actores públicos e privados.

De acordo com Canhanga (2007:14), a definição de mecanismos de articulação na gestão da coisa pública, constitui condição necessária para o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização das instituições públicas, através do envolvimento de diferentes actores, assim como permite, também, a melhoria da acção governativa, aprofundamento da democracia e promoção da transparência na gestão dos bens públicos. E segundo Manor (1998), permite também, o cumprimento das promessas da descentralização, que para a sua consumação deve haver concordância entre a lógica da Administração (neste caso o Município da Cidade de Maputo) e a das entidades locais (as empresas privadas).

Assim, à luz do Modelo Gestionário, que na sua abordagem privilegia a descentralização na prestação de serviços públicos, e enfatiza o estabelecimento de mecanismos de articulação entre os actores envolvidos (Município de Maputo e as empresas privadas), no local de pesquisa constatou-se a existência de mecanismos de articulação entre as duas partes.

Parafrazeando Y⁵⁷ (2013), *para que as actividades concernentes a gestão de resíduos sólidos comecem a ser executadas, primeiramente as empresas reúnem-se com o Município em sessões ordinárias e apresentam as suas estratégias de actuação, de modo a coordenar as actividades e delimitam-se as áreas em que cada empresa vai operar.*

Portanto, esses mecanismos consistem em reuniões e encontros realizados mensalmente, concretamente na última 4^a feira do mês. Neles são debatidas questões ligadas ao processo de execução das actividades de gestão de resíduos sólidos, se estas estão sendo realizadas ou não de acordo com as cláusulas contratuais ratificadas pelas duas partes; são também, traçados planos e estratégias para a efectivação, melhoria e flexibilização do processo.

Entre outros assuntos tratados nessas secções, Banze (2013) acrescentou, *“a discussão dos objectivos a atingir no processo, a elaboração conjunta de regras – o que permite a coordenação e efectivação das actividades em consonância”*.

Em relação a este assunto, MAE (1998) salienta que, num sistema de Administração descentralizada, deve-se identificar e especificar as responsabilidades atinentes ao sector técnico-administrativo – neste caso o Município da Cidade de Maputo e as entidades locais – os parceiros privados, bem como os mecanismos de interacção entre ambos.

Nesta actividade, de acordo com Banze (2013) *o Município conta com a colaboração de uma macroempresa (Enviroserv) e 43 microempresas (vide o apêndice C)*. Deste modo, uma vez coordenadas as actividades o pessoal pertencente as microempresas passa de casa em casa, fazendo a recolha de resíduos sólidos ao domicílio, com auxílio de carinhos de mão – *tchova*, para depois disso, depositá-los nos contentores já montados – recolha primária. Em seguida, os veículos do Município e os da Enviroserv passam a fazer a

⁵⁷ Excerto de entrevista realizado em 10 de Fevereiro de 2013. Durante as entrevistas este funcionário pediu anonimato.

recolha dos contentores contendo os resíduos sólidos, para finalmente depositá-los na lixeira municipal⁵⁸ - recolha secundária.

Assim sendo, nesta parte da pesquisa objectivava-se identificar os mecanismos de articulação usados entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas no processo de gestão de resíduos sólidos. Estes consistem em reuniões e encontros mensais, que têm em vista a deliberação dos planos de actuação de cada parte envolvida no processo, a coordenação das actividades, distribuição de zonas de operação, seguindo-se por último a materialização das actividades.

A materialização das actividades começa com a montagem, por parte do Município e seus parceiros privados, de contentores ao longo das principais avenidas e ruas da cidade, disponibilização de recursos para operar, isto é, carinhos de mão, veículos, pessoal e equipamentos necessários.

Deste modo, no tocante a questão em análise, formulou-se a hipótese segundo a qual “reuniões regulares e permanentes entre o Município da Cidade de Maputo e seus parceiros privados contribuem para a efectivação do processo de gestão de resíduos sólidos”. Portanto, de acordo com a realidade encontrada no terreno e de acordo com a análise feita, conclui-se que a hipótese é válida.

5.5. Contributos advindos das actividades realizadas pelas empresas privadas

No subtítulo anterior foram identificados e apresentados os mecanismos de interacção estabelecidos entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas para a materialização das actividades ligadas a gestão de resíduos sólidos. Nesta parte da pesquisa, faz-se a avaliação dos contributos advindos das actividades realizadas pelas entidades privadas. Para tal, mostra-se relevante revisitar algumas vantagens trazidas pelos contratos de Parcerias Público-Privadas.

⁵⁸Lixeira de Hulene, situada no Bairro com o mesmo nome.

De acordo com o CMM (2008b), ao participarem no processo de gestão de resíduos sólidos, as empresas privadas oferecem ganhos ao município, por estas terem melhores facilidades de acesso ao financiamento bancário; não só, elas também mostram-se flexíveis; permitem a diminuição dos gastos com a remoção de resíduos sólidos por parte do município; acima de tudo, as entidades privadas permitem a sobrelevação do nome do município.

Portanto, das actividades levadas a cabo pelos parceiros privados na gestão desses serviços, são notórios contributos positivos. E à luz da Teoria da Agência, que na sua abordagem defende que a participação do sector privado trás flexibilidade aos serviços públicos, no terreno foi possível identificar esses contributos positivos. Estes consistem na melhoria e flexibilização do processo de recolha e transporte de resíduos sólidos, melhoria do ambiente da cidade, bem como, o envolvimento dos munícipes no processo, apesar de ser em pequena escala.

Ao longo das avenidas e ruas da zona urbana e suburbana, de acordo com Inguane (2013), *há uma diminuição significativa de resíduos sólidos comparativamente aos anos passados, antes de se começar a implementar este tipo de contratos.*

E, segundo o depoimento de Z⁵⁹ (2013), *ao participar na actividade de gestão de resíduos sólidos, as entidades privadas buscam promover acções tendentes ao melhoramento das condições do saneamento do meio ambiente, limpeza, drenagem e higiene pública.*

Na sua actuação, segundo Banze (2013) *as empresas privadas promovem actividades ligadas a higiene pública, através de um concurso denominado “o bairro mais limpo da cidade”.*

⁵⁹ Z - funcionário ligado a área de gestão de resíduos sólidos, entrevistado no dia 15 de Fevereiro de 2013, tendo pedido anonimato.

Com este concurso, essas empresas visam incentivar e sensibilizar aos munícipes a se envolverem nas actividades de gestão de resíduos sólidos. E o envolvimento dos munícipes tem sido facilitado, pois as empresas privadas, são na sua maioria, compostas por pessoas residentes nos bairros, nos quais as empresas estão sediadas e desenvolvem as actividades.

Portanto, nesta parte da pesquisa pretendia-se avaliar os contributos advindos das actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos. As actividades dessas empresas contribuem positivamente para o processo de gestão de resíduos sólidos, notando-se através da melhoria da qualidade do ambiente, flexibilização das actividades, redução de focos de propagação de doenças infecto-contagiosas (tais como a cólera e malária). Essas actividades aliviam a carga do município na execução dos serviços, cabendo-lhe assim, a monitoria das actividades.

Assim sendo, com relação a questão em análise, postulou-se uma hipótese, segundo a qual “as actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município da Cidade de Maputo no processo de gestão de resíduos sólidos contribuem para a melhoria do ambiente da Cidade”, portanto, de acordo com o estudo feito, e de acordo com a realidade vivida no terreno conclui-se que a hipótese é válida.

Conclusões e Recomendações

Conclusões

Esta pesquisa estava direccionada a analisar os contributos advindos dos contratos de Parcerias Público-Privadas firmadas entre o Município da Cidade de Maputo e empresas privadas no processo de gestão de resíduos sólidos. Assim, com base na inquietação inicialmente levantada, e que foi considerada a partir das hipóteses postuladas, e posteriormente verificadas no terreno, permitiu chegar as seguintes conclusões:

O Município da Cidade de Maputo deu início a realização de contratos com empresas privadas na gestão de resíduos sólidos com o intuito de aprimorar a qualidade dos serviços, imprimir maior dinamismo e flexibilidade para a efectivação das actividades, o que contribui para a melhoria do ambiente da cidade, através da redução de doenças e os focos de propagação das mesmas.

Para assegurar a materialização dessas razões e o desenvolvimento contínuo das actividades, os dois actores envolvidos estabelecem mecanismos de articulação entre si, que consistem em reuniões, mensalmente realizadas, nas quais são discutidos e delineados os planos e estratégias que têm em vista a efectivação das actividades de gestão de resíduos sólidos.

No que tange a fase de implementação dos planos de realização das actividades, nem todas as directrizes traçadas nas sessões ordinárias têm sido cumpridas de modo efectivo por parte das entidades privadas, isto devido, por um lado, ao desembolso tardio de valores por parte do município para as empresas começarem a operar, por outro lado a factores extrínsecos, ligados a crise de combustíveis que tem sido frequente nos últimos anos.

Todavia, apesar disso, as actividades de gestão de resíduos sólidos por parte das entidades privadas têm ocorrido de modo efectivo e trazem melhorias e resultados satisfatórios no que tange a redução de resíduos sólidos ao longo das avenidas e ruas da

cidade; os munícipes são facilmente integrados nas actividades; há uma redução significativa de doenças infecto-contagiosas (como a malária e a cólera); e as actividades ocorrem de modo flexível.

Em relação aos resultados do estudo, foi invalidada a primeira hipótese que fazia referência que a falta de recursos materiais e financeiros levavam o Município da cidade de Maputo a iniciar contratos de parcerias com o sector privado para a gestão de resíduos sólidos, por esta não ser verificável no terreno. Tendo sido validadas as restantes duas hipóteses.

Embora o Município da Cidade de Maputo tenha iniciado contratos de parcerias público-privadas para a gestão de resíduos sólidos, esta razão não foi impulsionada pela falta de recursos materiais e financeiros, pois é o município que paga as empresas, e além disso possui uma frota de veículos que operam. No entanto, esses contratos podem ser vistos como uma forma de financiamento ao Município de Maputo. Por sua vez, para que haja concordância das actividades realizadas pelo Município e seus parceiros privados, são realizadas mensalmente sessões ordinárias para a delineação de planos e estratégias de operação das duas partes. E das actividades realizadas pelas entidades privadas são notórios resultados positivos, tendentes a melhoria do ambiente da cidade.

Através do estudo feito, foi possível verificar que, apesar do estabelecimento das parcerias entre o Município e seus parceiros privados, a actividade de gestão de resíduos sólidos ainda está aquém de desejar.

Recomendações

Decorrente das conclusões desta pesquisa, mostra-se relevante dar as seguintes recomendações:

- ✓ Na implementação dos contratos de parcerias público-privadas para a gestão de resíduos sólidos, o Município da Cidade de Maputo deve traçar mecanismos, que podem consistir em palestras e debates sobre saúde e higiene públicas, de modo a possibilitar o envolvimento das comunidades locais;

- ✓ Para ampliar a qualidade do ambiente o Município e seus parceiros privados devem melhorar a qualidade dos seus contentores;
- ✓ A remoção dos contentores deve ser constante, isto é, diária;
- ✓ As partes envolvidas no processo devem colocar pequenas caixas para a deposição de resíduos sólidos ao longo das avenidas e ruas da urbe, separados numa distância de pelo menos 150 metros.

Referências Bibliográficas

a) Livros

Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1994) *Moçambique em transição, um estudo histórico durante o período 1974-1992*. CEEI – ISRI: Maputo.

Alves, A. T. e Cossa, B. R. (2000) *Guião das Autarquias Locais*. 3ª Edição. Imprensa Universitária – UEM: Maputo.

Amaral, D. F. do (2003) *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. Almedina: Coimbra.

Amaral, D. F. do (2006) *Direito Administrativo*. Volume I. 3ª Edição. Almedina: Coimbra.

Bilério, B. (2007) *Papel dos Governos (Autarquias) Locais na Consolidação da Democracia em Moçambique 1998-2006. Caso do Município de Inhambane*. IESE.

Caetano, M. (1991) *Manual de Direito Administrativo*. Vol I, Almedina: Coimbra.

Caetano, M. (2010) *Manual de Direito Administrativo*. Volume II. 10ª Imprensa, Tomo II. 10ª Edição. Almedina: Coimbra.

Canhanga, N. de J. (2007) *Desafios da Descentralização e Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais*. Publicações do Instituto dos Estudos Sociais e Económicos (IESE): Maputo.

Caupers, J. (2009) *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora editora: Lisboa.

Chambule, A. (2000) *Organização Administrativa de Moçambique*. CIEDIMA (Central Impressora e Editora de Maputo, SARL): Maputo.

Cistac, G. (2001) *Manual de Direito das Autarquias Locais*. Livraria Universitária: Moçambique – Maputo.

Conselho Municipal de Maputo - CMM (2008a) *Limpeza de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Maputo: Posturas e Regulamentos*. Kapicua, Livros e Multimédia: Maputo - Moçambique.

Conselho Municipal de Maputo - CMM (2008b) *Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na Cidade de Maputo*. Kapicua, Livros e Multimédia: Maputo - Moçambique.

Coutinho, D. R. (2005) *Parcerias Público-Privadas: Relatos de algumas experiências internacionais*. In: SUNDFIEL, C. A. (Org). *Parcerias Público-Privadas*. Malheiros: São Paulo.

Ferlir, E. Asburner, L. Fitzgerald, L. e Pettigrew, A. (1999). *A nova Administração Pública*. Editora: Universidade de Brasília: Brasília.

Fernando, M. (1996) *Segundas Jornadas Científicas Ambientais: Gestão Urbana Recolha e tratamento do lixo sólido doméstico nas cidades moçambicanas Um estudo de caso da cidade de Maputo*. Maputo.

Gil, A. C. (2008) *Como elaborar projectos de pesquisa*. 4ª Edição. Atlas: São Paulo.

Lakatos, E. M. e Marconi, M. A. (2007) *Fundamentos da Metodologia Científica*. 6ª Edição. Atlas: São Paulo.

Lakatos, E. M. e Marconi, M. A. (2009) *Metodologia Científica*. 5ª Edição. Atlas: São Paulo – Brasil.

Manor, J. (1998) *A promessa e as limitações de descentralização*. In Guambe e Weimer [eds]. *Textos de discussão nº 6*, Ministério da Administração Estatal – Programa de Reforma dos “Órgãos Locais”. Maputo.

Minayo, M. C. de S. (2001) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Vozes: Petrópolis – Rio de Janeiro.

Montalvo, A. R. (2003) *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Livraria Almedina: Coimbra.

Monteiro, J. H. P. et al. (2001) *Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos*. IBAM: Rio de Janeiro.

Nyakada, V. P. (2008) *Lógica Administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)*. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília: Brasília.

Pietro, M. S. Z. di. (2008) *Parceria na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6ª Edição. Atlas: São Paulo.

- Ramos, D. M. de O.** (2001) *Terceirização na Administração Pública*. São Paulo.
- Rocha, A. A. & CÉSAR, C.L.G.** (2000) *Saúde Pública – Bases Conceituais*. Artes Serviços Editorial: Rio de Janeiro.
- Silvestre, H. C.** (2010) *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Escola Editora: Lisboa.
- Teixeira, S.** (2005) *Gestão das Organizações*. 2ª Edição. Mc Graw Hill: Lisboa.

b) Portais ou páginas de internet

- Andy, R.** (2007) *Sustainable Development thought intensified involvement of private sector*. Paramaribo. Consultado em [http://ssrn.com/abstract=987915\(SSRN\)](http://ssrn.com/abstract=987915(SSRN)). Consultado em 19 de Dezembro de 2012.
- Bennet, E., Grohmann, P., Gentry, B.** (1999) *Public-private partnerships for the urban environment, options and issues*. PPPUR working paper series Vol. 1. New York. Disponível em <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe99117.html>. Consultado em 20 de Dezembro de 2012.
- Comissao Europeia – Diretoria Geral** (2003) *Diretrizes para Parcerias Público-Privadas Bem-sucedidas*. Comissão Européia: Bruxelas. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp>. Consultado em 17 de Março de 2013.
- Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas** (2008) *Manual de Parcerias Público-Privadas – PPPs*. Governo do Rio de Janeiro. Unidade de Parcerias Público-Privadas. Rio de Janeiro. Disponível em Http://www.download.rj.gov.br/./manual_ppp.pdf. Consultado em 5 de Dezembro de 2012.
- Gondrige, E. de O.** (2010) *Factores explicativos Disclosure voluntário das Empresas Brasileiras de Capital aberto: Um estudo sob a perspectiva da estrutura de Governança Corporativa e de Propriedade*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Paraná: Curitiba. Disponível em <http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system...> Consultado em 25 de Dezembro de 2012.
- Grilo, L. M.** (2008) *Modelo de análise da qualidade do investimento para projectos de parceria público-privada (PPP)*. Tese de Doutorado – Escola Politécnica da

Universidade de São Paulo: São Paulo. Disponível em: [www.teses-usp.br/teses/disponiveis/...](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/) Consultado em 5 de Dezembro de 2012.

Faria, F. & Chichava, A. (1999) *Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique*. Organização e Gerência do Programa MAMM. Gabinete da SNV em Nampula. Disponível em http://www.spiderman.ecdpm.org/web_ECDPM/web/c... Consultado em 17 de Março de 2013.

Fiego, S. V. lo (2008) *Parcerias Público-Privadas no financiamento de transportes Urbanos: uma Proposta para a Construção de Comparador Público*. Dissertação de Mestrado – UFRJ/COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes: Rio de Janeiro. Disponível em: www.pet.coppe.ufrj.br/index.php/pro... Consultado no dia 10 de Dezembro de 2012.

Kraemer-eis, H. & Lang, F. (2012) *The importance of leasing for SME finance*. European Investment Fund (EIF). Luxembourg. Disponível em http://www.eif.org/news_centre/research/index.htm. Consultado em 9 de Fevereiro de 2013.

Oliveira, S. V. de. e Dalcin, D. (S/D) *A Análise Organizacional: um enfoque com base na Economia das Organizações*. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/.../160.pdf>. Consultado em 26 Dezembro de 2012.

Savi, E. M. de S. (2006) *Parcerias público-privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estruturas no cenário brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo: São Paulo. Disponível em: [www.teses-usp.br/teses/disponiveis/...](http://www.teses-usp.br/teses/disponiveis/) Consultado em 10 de Dezembro de 2012.

Shinohara, D. Y. (2006) *Parcerias Público-Privadas: Um estudo de caso no Brasil*. USP: São Paulo. Disponível em [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/...](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/) Consultado em 20 de Dezembro de 2012.

Silva, C. M. (2009) *A Parceria Público-Privada em Sistemas Metroferroviários*. Centro de documentação e informação - Câmara dos Deputados: Brasil. Disponível em: www.bd.camara.gov.br/.../parceria_sistemas_sil... Consultado em 31 de Dezembro de 2012.

Souto, R. de C. C. (2009) *Parcerias Público-Privadas: Reflexão sobre o Instituto no Direito Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte. Disponível em: www.server05.pucminas.br/.../Direito_SoutoR... Consultado em 05 de Dezembro de 2012.

c) Publicações Oficiais

Boletim Da República (1994) *Lei que aprova o quadro institucional dos distritos municipais - n.º 3/94*, de 13 de Setembro de 1994, I Série, Número 37. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Boletim Da República (1996) *Lei sobre princípios e disposições sobre o Poder Local no texto da Lei Fundamental - n.º 9/96*, de 22 de Novembro de 1997. I Série, Número 7. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Boletim Da República (1997) *Lei das Autarquias Locais - n.º 2/97*, de 18 de Fevereiro de 1997. I Série, Número 7. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Boletim Da República (1997) *Lei sobre o ambiente - n.º 20/97*, de 1 de Outubro de 1997. I Série, Número 40. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Boletim Da República (2006) *Regulamento para a prevenção da poluição e Protecção do Ambiente Marítimo e Costeiro - Decreto n.º 45/2006*, de 30 de Novembro de 2006. I Série, Número 48. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Boletim Da República (2011) *Lei de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grandes Dimensões e de Concessões Empresariais – n.º 15/2011*, de 10 de Agosto de 2011. I Série, Número 32. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

Ministério da Administração Estatal (1998) *As autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Documento apresentado pelo MAE, remetido em 1992 pelo Governo de Moçambique a Assembleia da República de Moçambique: Lisboa – Maputo.

Ministério da Administração Estatal (2003) *Dossier da III Reunião dos municípios*.
Dezembro de 2003. Maputo.

d) Referência de fontes primárias

Banze, Zélio - Técnico de Planificação e Monitoria da Direcção Municipal de Saúde e Salubridade do Conselho Municipal de Maputo, entrevistado em 19 de Março de 2013, em Maputo.

Inguane, Anselmo - Técnico de Planificação e Monitoria da Direcção Municipal de Saúde e Salubridade do Conselho Municipal de Maputo, entrevistado em 19 de Março de 2013, em Maputo.

Y - Funcionário da ADASBU (Associação de Desenvolvimento de Água e Saneamento do Bairro da Urbanização) entrevistado no dia 10 de Fevereiro de 2013, em Maputo.

Z - Funcionário da Pro-Limpeza entrevistado no dia 15 de Fevereiro de 2013, em Maputo.

APÊNDICES

Apêndice A: Guião de entrevista ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo.

Apêndice B: Guião de entrevistas para as empresas privadas.

Apêndice C: Microempresas que fazem recolha primária nas zonas suburbanas/2013.

Apêndice D: Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto de 2011.

Apêndice A

Guião de entrevista ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo

1. Quando é que o Município da Cidade de Maputo optou pela realização dos contratos de Parcerias Público-Privadas no processo de gestão de resíduos sólidos?
2. Quais foram as razões que levaram o Município da Cidade de Maputo a iniciar a realização de Parcerias Público-Privadas na gestão de resíduos sólidos?
3. Qual é a finalidade ou essência do projecto de Parcerias Público-Privadas a nível municipal?
4. Que mecanismos de articulação são usados entre o Município da Cidade de Maputo e as Empresas privadas no processo de gestão de resíduos sólidos?
5. Será que a definição clara de mecanismos de articulação entre o Município da Cidade de Maputo e as empresas privadas contribui para a efectivação do processo de gestão de resíduos sólidos?
6. Que contributos advêm das actividades levadas a cabo pelos parceiros privados do Município na gestão de resíduos sólidos?
7. Quais são as vantagens da realização dos contratos de Parcerias Público-Privadas a nível municipal?

Apêndice B

Guião de entrevistas para as empresas privadas

1. Será que existem mecanismos de articulação entre vocês e o Conselho Municipal?
2. Se existem, em que consistem?
3. Como é que fazem para coordenar as actividades com o Conselho Municipal?
4. Que impactos trazem os vossos trabalhos?

Apêndice C

MUNICÍPIO DE MAPUTO

.....

CONSELHO MUNICIPAL

DIRECÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE E SALUBRIDADE

Departamento de Planificação e Monitoramento

Tabela das microempresas que fazem recolha primária nas zonas suburbanas/2013

Nº	Distrito	Localização/Bairro	Nome da microempresa
1	Distrito Municipal KaLhamankulo	Xipamanine	KUTLUNGA
2		Malanga	Kindlimuka
3		Chamanculo D	ACADEC
4		Chamanculo C	EMESCUMAIO
5		Aeroporto A	O. MUFUNDISSE
6		Mikadjuine	Ass. Bonga Mbilo
7		Unidade 7	União Laboral
8		Munhuana	MODAC
9		Aeroporto B	VISABELA
10		Chamanculo B	MERILIXOC
11		Chamanculo A	
12	Distrito Municipal KaMaxaquene	Maxaquene A	UGSM
13		Maxaquene B	
14		Urbanização	ADASBU
15		Maxaquene D	G. DES. SANEAMENTO
16		Mafalala	ASS. DAMBO
17		Maxaquene C	KUTENGA
18		Polana Caniço A	PRO-LIMPEZA
19		Polana Caniço B	

20	Distrito Municipal KaMavota	Hulene B	XIVONINGO	
21		Albazine	L. Albazine	
22		Costa do Sol	ACODECO	
23		Mavalane A	PHATIMA	
24		3 de Fevereiro	LUAS LIMPEZA	
25		FPLM	SERLIMPS	
26		Lulane	PARAÍSO HIGIENE	
27		Ferroviário	BEJOEL	
28		Hulene A	MAKTEL BACISSA, Lda.	
29		Mavalane B		
30		Mahotas	QUENHAS	
31		Distrito Municipal KaMubukwana	Inhagoia A	ORG. LALITA
32			Inhagoia B	
33	Magoanine B		AFA Serviços, Lda.	
34	Magoanine C			
35	Zimpeto		Limpezas Oliveira, Lda.	
36	Bagamoio		ASS. Binga	
37	Magoanine A		L. Magoanine	
38	Luís Cabral		SAL. MUCARRE	
39	Malhazine		NDONGA	
40	Nsalene		Maria Djeque	
41	G. Dimitrov (Benfica)		ASS. URBE LIMPA	
42	25 de Junho A		Limpezas Jacinta	
43	25 de Junho B		SISEMA	

Apêndice D

Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto de 2011 (anexada nas páginas a seguir).