

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE

FACULDADE DE ENGENHARIA

CHIMOIO-MOÇAMBIQUE

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JOÃO LAISSE MATABEIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso
do Parque Infantil Municipal de Chimoio**

CHIMOIO, Março 2015.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE ENGENHARIA**

CHIMOIO-MOÇAMBIQUE

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JOÃO LAISSE MATABEIA

**TEMA: A Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso
do Parque Infantil Municipal de Chimoio**

**Dissertação para Obtenção de Grau de
Mestre em Direito Administrativo**

Tutor: Mestre Eduardo Chiziane

CHIMOIO, Março 2015

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MOÇAMBIQUE
FACULDADE DE ENGENHARIA
CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JOÃO LAISSE MATABEIA

**A Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso do
Parque Infantil Municipal de Chimoio**

Chimoio, _____ de _____ de _____

Resultado

Membro do Júri

Presidente:

Supervisor:

Examinador:

Estudante: _____

DECLARAÇÃO

Declaro por minha honra que o presente trabalho é original e da minha autoria, fruto de uma pesquisa científica por mim realizada tendo em vista a obtenção do grau de Mestre em Direito Administrativo.

O AUTOR.

João Laisse Matabeia

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho:

Ao meu saudoso pai;

À minha mãe;

Aos meus saudosos avos e avôs;

Aos meus queridos filhos;

Ao meu saudoso irmão;

Às minhas queridas irmãs;

Aos meus tios e primos;

Às minhas tias e primas;

Aos meus sobrinhos e sobrinhas;

Aos meus netos e netas;

Aos meus cunhados e cunhadas;

À minha muito amada mulher, em especial.

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

A Deus Todo Poderoso que, em vida, me protegeu ao longo da elaboração deste trabalho;

Ao Mestre Eduardo Chiziane pela paciência no acompanhamento e supervisão deste trabalho.

A todos os Docentes que me foram úteis no meu processo de aprendizagem ao longo dos 2 anos da minha formação.

A todos os funcionários da Universidade Católica de Moçambique, que de forma prestativa, contribuíram com o seu apoio físico, na disponibilização de toda a bibliografia que facilitou a pesquisa e concepção deste trabalho.

No geral, a todos os funcionários do Conselho Municipal da cidade de Chimoio e, em especial, aos Vereadores que directa ou indirectamente contribuíram e muito facilitaram o processo de recolha de dados.

Ao dr. Cardoso Eugénio Tondolo pelo precioso tempo disponibilizado na revisão linguística do texto.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Tema do presente trabalho trata da exploração de um bem público por particular, no âmbito da celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas (PPPs). A título de enquadramento gradual temático abordamos de maneira sistemática, no capítulo I, aspectos relativos à Administração e gestão, Gestão Pública e Gestão Privada, Administração Pública e a Administração Privada, As Parcerias Público Privadas: Fundamentos Teóricos e Quadro Conceptual, Aparecimento das Parcerias Público Privadas, e, no capítulo II, debruçamos da revisão empírica que abordou o contexto do aparecimento das PPPs no Reino Unido tendo, subsequentemente, sido apresentada a forma como Portugal tem implementado as PPPs. Uma vez que se verifica a monopolização do Estado na exploração e gestão dos bens públicos, no caso específico do Município da Cidade de Chimoio, constatamos a degradação sistemática e continuada do Parque Infantil. Essa situação é motivada pelo facto de a exploração do referido bem público estar ainda sob gestão do Município acima referido. Chegada a altura em que a conjuntura política, sócio-económica e cultural revela pleno desenvolvimento, a capacidade de exploração e manutenção pelo Estado, dos bens públicos, já se mostra insuficiente devido a limitações de fundos do sector público para cobrir os investimentos necessários com vista a modernizar os bens públicos adequando-os a evolução do Mundo e incrementar a qualidade e a eficiência desses mesmos serviços. É na sequência disso que surgiu a figura do contrato das Parcerias Público-Privadas (PPPs) como uma via alternativa para a realização de iniciativas públicas centradas no investimento infra-estrutural e na reestruturação dos modelos de prestação de serviços públicos, que reclamam uma modernização para corresponder com a actualidade. Essa situação, reputa-se não só pertinente, mas também suficiente para convidar os governantes a aderirem ao modelo de contratação, tendo como base a observância da lei 15/2011, de 10 de Agosto, relativa às Parcerias Público-Privadas.

PALAVRAS CHAVE: Parcerias Público-Privadas.

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

Abst – Abstenção

al.- Alínea

art. – Artigo

CCE – Ver (da Mota) Comissão de Comércio Exterior

CE – Concessão empresarial

Cfr. – Conferir

DBFO - Design, Building, Finance, Operate

DUAT - Direito de Uso e Aproveitamento da Terra

Ed. – Edição

EN4 – Estrada Nacional número 4

FIPAG - Fundo de Investimentos e Património do Abastecimento de Águas

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

MGP – Moderna Gestão Pública

nr. – Número

Ob. cit. – Obra citada

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

p.- Página

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

PFI – Private Finance Initiative

PGDs – Projectos de Grande Dimensão

POSDCORB – Planeamento, organização, gestão das pessoas, direcção, coordenação, informação e orçamento.

pp.- Páginas

PPPs – Parcerias Público-Privadas.

RH.- Recursos Humanos

SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado

VFM – Value for Money

Vol. – Volume

Índice

DECLARAÇÃO	iii
DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS	v
SUMÁRIO EXECUTIVO	vi
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	vii
CAPITULO I: INTRODUÇÃO	1
1.2. Problematização	2
1.3. Delimitação do tema	3
1.4. Objectivos	3
1.5. Justificativa do tema	4
1.6. Marco Teórico.....	5
CAPÍTULO II - REVISÃO TEÓRICA	7
2.1. Introdução	7
2.2. Administração e Management	7
2.3. Gestão Pública e Gestão Privada	12
2.4. Administração pública e a administração privada	15
2.5. As Parcerias Público-Privadas: Fundamentos Teóricos e Quadro Conceptual.....	18
2.6. Aparecimento das Parcerias Público-Privadas.....	18
2.7. Conceito	22
2.8. Revisão da Literatura Empírica.....	26
2.9. As Parcerias Público-Privadas como Programa revisitado e revigorado	29
2.10. Portugal	30
2.11. O Conceito de Parceria Público-Privada.....	33
2.12. A Tipologia Contratual	36
2.13. Revisão da Literatura Focalizada	37
2.14. As Parcerias Público-Privadas em Moçambique	40
CAPÍTULO III – METODOLOGIA	47
3.1. População da pesquisa	47

3.2. Procedimento da amostragem	47
3.3. Processo de recolha de dados.....	48
3.4. Método de análise de dados do campo.....	49
3.5. Cronograma.....	49
CAPÍTULO IV - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	50
CAPÍTULO V–CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	58
5.1. CONCLUSÃO	58
5.2. RECOMENDAÇÕES	63
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	64
ANEXO. 1.....	69

CAPITULO I: INTRODUÇÃO

Actualmente percebe-se que a conjuntura política, sócio – económica e cultural revela pleno desenvolvimento, a capacidade de exploração e manutenção pelo Estado dos bens públicos, que já se mostram insuficientes devido a limitações de fundos do sector público para cobrir os investimentos necessários com vista a modernizar os bens públicos adequando – os a evolução do mundo e incrementar a qualidade e a eficiência dos mesmos serviços.

Nesta perspectiva, autor pretendendo cruzar conceitos e aprofundar conhecimentos na base da investigação no âmbito da parceria público – privada de pequena dimensão propondo-se o presente trabalho, ostentando o tema “ **A Parceria Público – Privada de Pequena Dimensão – O Caso do Parque Infantil Municipal de Chimoio**”.

Trata-se duma pesquisa que se enquadra no âmbito da conclusão do nível de Mestrado em Direito Administrativo, visando despertar o interesse em práticas que abrem espaço para o Desenvolvimento desta parceria.

Sendo assim, o trabalho foi desenvolvido em quatro capítulos, onde tem como objectivo principal contribuir para a compreensão do regime jurídico sobre as PPPs de pequena dimensão, a partir do estudo de caso do Município de Chimoio, onde para tal contamos com uma metodologia baseada em População da pesquisa, Procedimento da amostragem, Processo de recolha de dados.

TEMA: A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE PEQUENA DIMENSÃO – O CASO DO PARQUE INFANTIL MUNICIPAL DE CHIMOIO

1.2. Problematização

O problema que se constatou é não só a limitação dos fundos públicos para cobrir os investimentos necessários, mas também dos esforços para aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos mediante a celebração dos contratos das Parcerias Público-Privadas.

O que se verifica por todo o território nacional, em particular na cidade de Chimoio, é a degradação dos bens públicos, fraca qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos decorrentes da limitação dos fundos do sector público.

O sector público não está em condições de fazer face aos crescentes investimentos em infraestruturas num contexto de escassa disponibilidade orçamental.

Pretende-se, em primeiro lugar, com contratos das Parcerias Público-Privadas alcançar-se uma contribuição económica e financeira mais significativa dos empreendimentos levados a cabo, no geral, em todo o território nacional e, em particular, na Cidade de Chimoio.

Em segundo lugar, o investimento e a exploração da actividade pública, visarem uma provisão eficiente de serviços ou bens cuja disponibilidade aos utentes compete o Estado garantir, ou seja, satisfazerem, pois, as necessidades colectivas das populações¹.

Em sede do exposto levanta-se a seguinte questão como problema:

Até que ponto os contratos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) minimizarão o problema da limitação de fundos do sector público caso concretado Município de Chimoio?

¹ Cf. al. a) do nr 2 do art 2 da lei número 15/2011, de 10 de Agosto.

1.3. Delimitação do tema

O tema irá circunscrever-se ao estudo de contratos das PPPs no âmbito da exploração de um bem público por particular, caso concreto do parque infantil da Cidade de Chimoio e no período de estudo compreendido entre 2013 a 2014.

1.4. Objectivos

1.4.1 Objectivo Geral

Contribuir para a compreensão do regime jurídico sobre as PPPs de pequena dimensão, a partir do estudo de caso do Município de Chimoio.

1.4.2. Objectivos Específicos:

- Identificar mecanismos que minimizem a limitação do fundo do sector público nas parcerias público-privadas.
- Identificar potenciais investidores para minimizar não só a limitação de fundos, mas também realizar intervenções de vulto para estancar a degradação do Parque Infantil do Município de Chimoio.
- Clarificar as vantagens das parcerias público-privadas em relação ao sector público.
- Analisar as políticas públicas já aprovadas de contratos das Parcerias Público-Privadas (PPPs) para sua efectiva implementação.
- Criar modelo das Parcerias Público-Privadas de Pequena Dimensão - o caso do parque infantil municipal de chimoio.

1.5. Justificativa do tema

Outrora; verificou-se a boa exploração e uso dos bens públicos, pelo Estado, motivada pelo próprio desenvolvimento sócio-económico, na altura em que a demanda dos serviços era menor. Foi por essa razão que o parque infantil foi efectivamente bem explorado e também bem conservado.

Chegada a altura em que a conjuntura política, sócio-económica e cultural revela pleno desenvolvimento, a capacidade de exploração e manutenção pelo Estado, dos bens públicos, já se mostra insuficiente devido a limitações de fundos do sector público para cobrir os investimentos necessários com vista a modernizar os bens públicos adequando-os a evolução do Mundo e incrementar a qualidade e a eficiência desses mesmos serviços. É por esta razão que a consciência de que o contrato (PPPs) é uma via alternativa para a realização de iniciativas públicas centradas no investimento infra-estrutural e na reestruturação dos modelos de prestação de serviços públicos e busca de eficiência, que reclamam uma modernização para corresponder com a actualidade.

Atendendo a essas circunstâncias surge o tema “A Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso do Parque Infantil Municipal de Chimoio”.

Este tema interessou-nos bastante, primeiro, porque os bens públicos podem ser explorados por particulares e melhorar as suas condições de servir bem à sociedade. E, em segundo lugar, porque assiste-se a degradação dos bens públicos que pedem a intervenção do sector privado.

Foram estes motivos que nos levaram a escolher este tema que tem a ver com a contratação das parcerias público-privadas quando se entende que o problema do sector público reside na limitação de fundos.

Neste contexto, viram-se as vantagens de contrato das parcerias público-privadas atendendo que o particular pode investir num bem público, usando os seus fundos que podem ser parcial ou total e que serão reembolsados pelos utentes mediante o pagamento das taxas.

As PPPs é um modelo de contratação que constitui um modo de gestão indirecta que permite que as necessidades que competem ao Estado e outros entes públicos sejam realizadas por parceiros privados com maior eficiência, eficácia e economia na satisfação de necessidades colectivas².

Achou-se conveniente pesquisar este tema de modo a convidar os governantes a aderirem ao modelo de contratação. Percebe-se, facilmente, que um país em via de desenvolvimento pode desenvolver-se rapidamente com a contribuição financeira do sector privado em benefício do sector público.

1.6. Marco Teórico

A Constituição da República de Moçambique no seu número 1 do artigo 179 dá abertura acriação de dispositivos legais que regulem as actividades comerciais internas e externas. Assim, houve a necessidade de se estabelecer um quadro legal que propicie, por um lado, um maior envolvimento de parceiros e investidores privados na prossecução de parcerias público-privadas, projecto de grande dimensão e concessões empresariais e, por outro lado, uma maior eficiência, eficácia e qualidade na exploração de recursos e outros bens patrimoniais nacionais. Ao abrigo do disposto na lei mãe e assim foi criada a lei número 15/2011, de 10 de Agosto.

Segundo alínea a) do número 2 do artigo 2 da lei número 15/2011, de 10 de Agosto diz-se que parcerias público-privada, abreviadamente designada por ppp, o empreendimento em área de domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolíferos, ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes.

Nas palavras de Moreira Neto, o conceito de Administração Pública sintetiza-se como: “Actividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado,

²DA MOTA, C. E. F., (2012). *Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*, Lisboa.

gerindo recursos para a realização de objectivos voltados à satisfação de interesses definidos como públicos”.

Nas palavras de Paulo Ribeiro de Sousa Júnior, assim define: “O conjunto de órgãos e de actos destinados à salvaguarda dos interesses públicos, bem-estar social, garantia dos direitos individuais e preenchimento das finalidades do governo em relação ao Estado”.

Para Diogo Freitas do Amaral, assevera que “Quando se fala de administração pública tem-se presente todo o conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por este organizado e mantidos”.

Para Azevedo (2008), o carácter dinâmico das PPPs e, sobretudo, a ausência de uma base dogmática foram os factores que compeliram o legislador a conferir prioridade à “vexata questio” da noção legal de parceria. Deste modo, à luz da lei, uma parceria entre os sectores público e privado consiste em “um contrato ou união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

CAPÍTULO II - REVISÃO TEÓRICA

2.1. Introdução

Neste capítulo, apresentamos pontos de vista relacionados com a temática em estudo, concretamente os conceitos sobre Administração e Gestão, as PPPs, revisão empírica e revisão focalizada.

Tendo como foco a observância da legislação moçambicana no que tange a análise, exercício e implementação das PPPs, diversas obras e legislação disponível foi compulsada visando um entendimento esclarecedor dos conceitos e pesquisas científicas emergentes dos estudos então levados a cabo.

Assim, apresentamos as abordagens feitas partindo dos conceitos menos complexos aos mais complexos, numa ordem crescente, não só como forma de consolidar o saber gradualmente adquirido mas também para desanuviar dúvidas na apreensão e na interpretação que advierem desse saber.

2.2. Administração e Management

A Administração e *Management* têm conceitos distintos porque o primeiro surge da contracção de «*minor e ministrare*» o que significa servir, e em última análise governar enquanto *Management* deriva de «*manus*» que significa controlar e obter resultados.

Partindo destas definições resulta que a Administração pública significa seguir instruções enquanto *management* implica prosseguir objectivos e por consequência assumir a responsabilidade pelos resultados³.

As definições que têm a ver com as duas áreas no domínio dos conceitos, é bem mais complicado fazê-lo quando queremos diferenciar Gestão Pública e Administração Pública. Administração pública geralmente tem vindo a ser assumida como burocracia , isto em primeiro

³HUGHES, O. E., (1994). *Public Management and Administration*. New York: Martin's Press, Inc.

lugar enquanto o termo gestão pública está associado à mudança e à reforma da administração pública, passando a denominar-se “*New Public Administration*”.

Todavia, percebe-se a emergência de um problema complexo, uma vez que Allison defende que embora a gestão pública e gestão empresarial sejam diferentes em aspectos importantes, procura-se traçar as diferenças entre administração pública e gestão pública

Assim, podemos encontrar parte do conceito de “*general management*”, ao qual atribui três funções principais a administração pública e gestão pública⁴⁴:

- Estratégia;
- Gestão de componentes internas;
- Gestão de componentes externas.

Partindo da explicação obtido no texto podemos analisar o quadro abaixo apresentado com base nas três funções apresentadas pelo General Management:

⁴⁴ROCHA, J. A. O., (2011). *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Práticas*. Escolar Editora.

Quadro I.1 – Funções da Gestão em Geral

Estratégia		
1.	Estabelecimento de Objectivos e prioridades;	Na base da previsão do ambiente externo e das capacidades internas;
2.	Desenho de Planos Operacionais;	Em ordem a prosseguir os objectivos;
Gestão das Componentes Externas		
3.	Organização da Função de Pessoal;	Isto é, estabelecimento de estruturas e processos e ainda recrutamento das pessoas adequadas às funções;
4.	Direcção e Gestão de Pessoal	Em ordem a prosseguir os objectivos;
Gestão das Componentes Internas		
5.	Controlo do desempenho;	Capacidade para gerir o pessoal em ordem a prosseguir os objectivos da organização; Usando vários sistemas de informação contabilísticos, relatórios, sistemas estatísticos, avaliação de desempenho e avaliação do produto;
Gestão das Clientelas Externas		
6.	Lidar com Unidades Externas;	Isto é, com as unidades externas, quer sejam laterais à organização, quer estejam abaixo;
7.	Lidar com organizações independentes;	Quer sejam outras agencias ou níveis do Governo, quer grupos de interesses ou outras empresas; Cuja acção ou aprovação é necessária;
8.	Lidar com organizações independentes;	Usando vários sistemas de informação: contabilísticos, desempenho e avaliação do produto.

Fonte: (Allison, 1987)

As três funções características do «*general management*» acerca da *administração tradicional* é considerada diferente dos demais tipos de administrações em dois aspectos que consistem em definir a estratégia, esta actividade é desenvolvida ou imposta pelos políticos, este é o primeiro e o segundo tem a ver com às componentes internas, o conceito tradicional de serviço público e de carreira limita os administradores na função de gestão de recursos humanos . Em resumo alguns

autores tais como Allison e outros defendem que é possível administrar sem prosseguir objectivos e também afirmam que existe uma diferença entre administração pública e gestão pública.

Ora, dada a existência de abordagens divergentes, alguns autores como Rocha e outros, prosseguem afirmando que não é, *no entanto*, esta opinião de outros autores como Bary, Lynn e Rainey para quem a gestão pública não é uma disciplina separada da administração pública, o que não significa, que o estudo da gestão pública não avassale a área da administração pública. Este desenvolvimento deve-se a vários factores tais como⁵:

- Crítica às áreas tradicionais da administração pública e das políticas públicas, porquanto o carácter discursivo e filosófico, a preocupação com a ética e as questões normativas não proporcionavam linhas de orientações para os gestores públicos. Por outro lado, a ênfase nas decisões políticas e no processo de formulação e implementação das políticas públicas, em detrimento do papel e práticas dos gestores públicos nas organizações que estavam envolvidos nesses processos;
- Interesse que a literatura de gestão despertou na administração pública;
- A necessidade de aperfeiçoar a gestão pública e os conhecimentos de suporte em virtude da crescente diversidade e complexidade das actividades da administração pública;
- A necessidade de melhorar a eficiência, a economia e eficácia dos serviços públicos.

A discussão desenvolvida através da gestão pública onde se pretendia saber se é uma parte da administração pública como sub-área ou então, se se trata de uma nova área disciplinar. Leva alguns autores tais como Pollit, Bouckaert e outros a fazerem uma revisão da literatura desta relação que achamos oportuna apresentar:

1. Gestão pública é uma mistura de orientação normativa da administração pública tradicional e da orientação instrumental do *general management*.

⁵RAINEY, H. G., (1980). *Public Management: Recent Development and Current Prospects*. Catham House Publishing, Inc.

2. Metcalfe e Richards sublinham a ideia de que *Pública Management* tem por objectivo a gestão da independência organizacional, por exemplo, na prestação de serviços e na gestão orçamental. E nisto, se distingue da gestão empresarial cujo objectivo é uma única organização. Em contraste, a função ao nível mais baixo é imitativa;
3. Pierre concebe a administração pública como a ligação entre o Estado e a sociedade civil. Todavia, a interface entre a administração pública e a sociedade civil é um caminho com duas direcções, incluindo a implementação das políticas públicas e as pressões dos actores privados direccionadas para os decisores políticos;
4. A quarta definição deve-se a Clarke e Newman que falam do Estado managerial para acentuar o carácter ideológico do sistema, relacionando o tipo de Estado como *modelo de gestão pública*;
5. Finalmente, König interpreta a administração pública como um sistema social, existindo e funcionando de acordo com a sua própria ordem, dependendo das condições do ambiente numa sociedade moderna e em mudança.

Das diferentes definições apresentadas por alguns autores tais como Rocha e outros, podemos concluir-se que “*public management*” pode ser usado em pelo menos três sentidos:

- Estruturas e processos do executivo;
- Actividades dos funcionários;
- Estudo sistemático da actividade, estruturas e processos.

Outro sim “*Public Management*” é frequentemente visto como algo novo, em contraste com “*old public administration*”. Para terminar a relação entre “*public management*” e “*generic management*” não é uma evidência. Na verdade, a importação de conceitos e técnicas de gestão tem que ser filtrada por características políticas. Em quarto lugar, a gestão pública não é neutra,

não é um mero processo técnico, mas uma actividade ideologicamente marcada pelo tipo de Estado.

2.3. Gestão Pública e Gestão Privada

Tratando se da gestão pública e gestão privada encontramos as semelhanças que consistem na planificação, isto significa que tanto na gestão pública como privada, planificam as suas actividades, assim como organização, gestão das pessoas, direcção, coordenação, informação e orçamento e finalmente vamos estabelecer as diferenças existente entre gestão pública e gestão privada sabendo que na gestão privada as funções da gestão estão centralizadas num só individuo e com mais detalhe vamos encontrar a distinção a partir do quatro I.2

Quadro I.2 –Gestão público vs Gestão Privada

Tópico	Posição
1. Factores Ambientais	
1. Grau de exposição ao Mercado	Menor exposição ao mercado; menos incentivos à redução de custos; menor pressão à procura de eficiência; menor atenção a indicadores de mercado.
2. Constrangimentos formais e legais (tribunais, hierarquia, executivo)	Maiores restrições no domínio dos procedimentos, tendência para a proliferação de especificações e formas de controlo; maior número de influências externas.
3. Influências Políticas	Maior diversidade de influências no processo de decisão (opinião pública, grupos de interesses); maior necessidade de suporte da clientela.
1. Transacções Organização-Ambiente	
4. Carácter Coercivo	A participação no consumo e financiamento dos serviços torna-se, em muitos casos obrigatória.
5. Âmbito do Impacto	Grande impacto e maior significado simbólico das acções da administração pública.
6. Atenção do Público	Maior atenção do público aos funcionários públicos e às suas acções.
7. Expectativas do Público	Expectativas do público, relativamente, à actuação dos funcionários que se espera que seja honesta, responsável e prestadora de contas.
3.Processo e Estruturas Internas	
8. Complexidade de objectivos; Avaliações e critérios de decisão.	Grande multiplicidade e diversidade de objectivos e critérios; falta de precisão dos objectivos; tendência para que os objectivos sejam conflitantes.
9. Relações de actividade e papel do Administrador	Menor autonomia no processo de decisão, bem como, de flexibilidade da parte do gestor público; autoridade mais fraca e mais fragmentada, relativamente aos funcionários; maior relutância em delegar e maior número de regulamentos.
10. Desempenho Organizacional	Grande rigidez e menor capacidade de inovação; mudança mais frequente devido às eleições.
11. Incentivos	Grande dificuldade em definir incentivos; inexistência de incentivos pecuniários.
12. Características Pessoais dos Empregados	Variação no que respeita aos traços de personalidade e motivação; menor satisfação no trabalho e mais baixo comprometimento com a organização.

Fonte : adaptação de Allison

Quanta a caracterização da gestão pública existem factores contribuintes na organização que fazem distinguir da gestão privada apresentadas no quadro abaixo:

Quadro I.3 – Características distintivas da Gestão Pública segundo Pollit (2003, citado em Rocha, 2011)

Factores ambientais	
1.	Não ambiente de mercado – a receita vem do orçamento e não da venda de bens e serviços;
2.	Restrições de ordem legal;
3.	Presença de influencias políticas;
Transacções, Organizações / Ambiente	
4.	As organizações públicas possuem bens públicos e têm que lidar com situações de externalidades;
5.	Os serviços públicos têm carácter monopolista / coercivo;
6.	As actividades públicas tendem a ter um grande impacto e muitas vezes carregam um significado altamente simbólico;
7.	Os gestores públicos estão sujeitos a intenso escrutínio público;
8.	É esperado que os gestores públicos tenham um alto grau de honestidade, abertura e « <i>accountability</i> »;
Papel, Estrutura e Processos Organizacionais	
9.	Dificuldade em medir os objectivos. Estes são múltiplos e sujeitos a conflitos;
10.	Os gestores de topo têm a sua actividade mais exposta à opinião pública;
11.	Menos autonomia de decisão e menor autoridade sobre os subordinados;
12.	Mais burocracia;
13.	As decisões estratégicas são mais vulneráveis a interrupções de grupos externos;
14.	Poucos incentivos extrínsecos;
15.	Trabalho mais orientado para a comunidade, mas menos satisfação no trabalho;
16.	Grande relutância em inovar;

Fonte:Pollit(2003)

Em jeito de conclusão da gestão pública e gestão privada a sua distinção baseia se essencialmente, na medida do desempenho, o sector privado têm um conjunto de instrumentos de medida do seu desempenho, como sejam o lucro, a cotação na bolsa e indicadores de mercado enquanto no sector público existem prestação de contas aos cidadãos, grupos de interesses, tribunais, clientes directos dos serviços, organizações e média. Outra diferença, reside nos

mecanismos de autoridade já que os líderes do sector público são nomeados politicamente, estando limitados na sua actuação.

Como podemos ver no sector público os seus gestores são nomeados politicamente, os seus orçamentos não vem da venda de bens e serviços e o seu trabalho está orientado para a comunidade ou melhor para o interesse público e que os resultados é em função dos traços de personalidade e motivação enquanto o sector privado o seu orçamento vem da venda de bens e serviços que são dependentes dos indicadores do mercado⁶.

2.4. Administração pública e a administração privada

Contextualizando administração pública e privada⁷ encontramos as diferenças nos seus funcionamentos em que uma parte visa o interesse público com os meios próprios para esse fim enquanto que o privado visa o interesse particular e assim distinguem-se pelo objecto sobre que incidem, pelo fim que visam prosseguir, e pelos meios que utilizam .

Assim, Quanto ao objecto, a administração pública versa sobre as necessidades colectivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade, ao passo que a administração privada incide sobre necessidades individuais – a gestão dos bens desta ou daquela pessoa -, ou sobre necessidades que, sendo de grupo, não atingem contudo a generalidade de uma colectividade inteira – a administração do dote de uma família, do património de uma associação, do estabelecimento de uma empresa .

Quanto ao fim, a administração pública tem necessariamente de prosseguir sempre um interesse público: o interesse público é o único fim que as entidades públicas e os serviços públicos podem legalmente prosseguir, ao passo que a administração privada tem em vista, naturalmente, fins pessoais ou particulares. Tanto pode tratar-se de fins lucrativos como fins não económicos – de êxito pessoal, de carácter político e até, nos indivíduos mais desinteressados, de fins puramente altruístas – filantrópicos, humanitários, religiosos. Mas são sempre fins particulares, sem

⁶ROCHA, J. A. O., (2011). *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Práticas*. Escolar Editora.

⁷AMARAL, D. F., (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Almedina, 3^a ed. Vol. I. p. 39

vinculação necessária ao interesse geral da colectividade, e até, porventura, em contradição com ele .

Quanto aos meios, também diferem os da administração pública dos da administração privada. Com efeito, nesta última, os meios jurídicos que cada pessoa utiliza para actuar caracterizam-se pela igualdade entre as partes: os particulares são juridicamente iguais entre si e, em regra, não podem impor uns aos outros a sua própria vontade, salvo se isso decorrer de um acordo livremente celebrado. O contrário é, assim, o instrumento jurídico típico do mundo das relações privadas. Por vezes o objectivo de uma administração privada parece coincidir com o da administração pública: assim, por exemplo, a padaria que se dedica à produção de pão, necessidade essencial dos indivíduos. A verdade, porém, é que a produção de pão é uma actividade económica deixada pela lei ao sector privado e não assumida, portanto, como tarefa e responsabilidade própria da colectividade. Não se trata, pois, de uma necessidade colectiva cuja satisfação a colectividade chame a si, e exerça pelos seus próprios serviços⁸.

Muitas vezes verificar-se-á coincidência entre a utilidade particular das formas de administração privada e a utilidade social, colectiva, dessas mesmas formas: nisso reside, aliás, o fundamento da existência da iniciativa num regime democrático. Mas o facto de o resultado das actividades privadas ser socialmente útil à colectividade e, como tal, legítimo e desejável, não significa que o fim dessa administração privada seja a prossecução directa do interesse geral: o fim principal é aí, diferentemente, a prossecução de um interesse particular, ainda que tendencialmente coincidente com o interesse público.

Assim, e para voltar ao exemplo da padaria, não é o fim de alimentar a população que determina a actuação do padeiro, mas antes o fim (de resto perfeitamente legítimo) de ganhar a sua vida fabricando e vendendo pão. E ainda que se pudesse apontar o exemplo histórico de uma padaria gerida com fins altruístas por uma corporação religiosa «dar de comer a quem tem fome», ainda aí apareceria à luz do dia a diferença que existe entre uma finalidade particular de ordem espiritual que pode ser subordinada a critérios limitativos de natureza religiosa, ou deixar de

⁸AMARAL, D. F., (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Almedina, 3a ed. Vol. I. p. 39

existir por perda de fé e uma finalidade geral de interesse público, obrigatoriamente prosseguida por conta e no interesse de toda a colectividade, e que por isso mesmo não pode deixar de ser desenvolvida, nem pode deixar de ser aberta a todos em condições de igualdade .

Pelo contrário, a administração pública, porque se traduz na satisfação de necessidades colectivas que a colectividade decidiu chamar a si, e porque tem de realizar em todas as circunstâncias o interesse público definido pela lei geral, não pode normalmente utilizar, face aos particulares, os mesmos meios que estes empregam uma para com os outros. Se a administração pública só pudesse proceder-se por contrato, a tendência natural da generalidade dos cidadãos seria provavelmente no sentido de não dar acordo a tudo quanto pudesse prejudicar, pôr em causa, ou não acautelar suficientemente, os seus interesses pessoais. Ora, como bem se compreende, a administração pública não pode ser paralisada pelas resistências individuais que se lhe deparam, de cada vez que o interesse colectivo exigir uma participação, um contributo ou sacrifício individual a bem da colectividade. A administração pública tem de poder desenvolver-se segundo as exigências próprias do bem comum. Por isso, a lei permite a utilização de determinados meios de autoridade, que possibilitam às entidades dos serviços públicos impôr-se aos particulares sem ter de aguardar o seu consentimento ou, mesmo, fazê-lo contra a sua vontade⁹.

O contrato não pode, por conseguinte, constituir o instrumento típico da administração pública. Há casos, por certo, em que esta pode exercer-se por via de acordo bilateral (*contrato administrativo*). Mas o processo característico da administração pública, no que esta tem de diferente e de específico, é antes o *comando unilateral*, quer sob a forma de acto normativo (e temos então o *regulamento administrativo*), quer sob a forma de decisão concreta e individual (e estamos perante o *acto administrativo*).

Acrescente-se, ainda, que assim como a administração pública envolve, pelas razões apontadas, o exercício de poderes de autoridade face aos particulares, que estes não são autorizados a utilizar uns para com os outros, assim também, inversamente, a Administração Pública se encontra limitada nas suas possibilidades de actuação por restrições, encargos e deveres especiais, de natureza jurídica, moral e financeira que a lei estabelece para acautelar e defender o interesse

⁹AMARAL, D. F., (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Almedina, 3a ed. Vol. I. p. 40-41

público, e a que não estão sujeitos os particulares na prossecução normal das suas actividades de administração pública e privada, que habitualmente não é posta em relevo, mas reveste a maior importância¹⁰.

Como conclusão, administração privada confunde-se com administração pública pelo facto dos resultados das actividades privadas serem socialmente útil a colectividade o que mostra uma iniciativa no regime democrático, não significa que o fim dessa administração privada seja a prossecução directa do interesse geral mas o principal fim é a prossecução de um interesse particular, ainda que tendencialmente coincidente com o interesse público.

2.5. As Parcerias Público-Privadas: Fundamentos Teóricos e Quadro Conceptual

Não se pode falar de PPPs sem antes definirmos Parceiro privado e Parceiro público. Entenda-se, por um lado, que Parceiro privado é pessoa colectiva ou singular que seja agente económico do sector privado e contratado pelo Estado ou outro parceiro público, responsabilizando-se pela garantia da realização, exploração, gestão e manutenção do empreendimento de PPP ou CE, nos termos e condições do respectivo contrato. Por outro lado, Parceiro público é o Estado ou outra entidade pública ou Autarquia que seja a parte contratante, na contratação do empreendimento de PPP¹¹.

2.6. Aparecimento das Parcerias Público-Privadas

No âmbito do aparecimento das PPPs, os sistemas económicos evoluíram em função da intervenção do Estado na economia, dado que no século XIX a corrente de pensamento dominadora das economias era a do mercado livre como impulsionador do progresso económico, ficando reservado ao Estado uma intervenção muito limitada. No princípio do século XX

¹⁰AMARAL, D. F., (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Almedina, 3a ed. Vol. I. p. 42-43.

¹¹Glossário da Lei n.º16/2011 de 10 de Agosto.

existiram factores conjunturais e estruturais que obrigaram o Estado a alterar o seu papel, passando a desempenhar um papel mais activo no progresso económico¹².

Conforme os estudos realizados nas obras dos Gangemi, Hyman e Stiglitz dão nos entender que: Fruto das várias crises económicas e da II Guerra Mundial o Estado tem vindo a arcar com um papel crescente nas economias, assumindo as falhas de mercado na produção e fornecimento de determinados bens ou serviços, nomeadamente nos relacionados com a protecção de riscos sociais e investimentos destinados à recuperação e relançamento da actividade económica enquanto que Paul defende que o Estado ao assumir uma grande intervenção nas actividades económicas veio pôr a descoberto as deficiências do funcionamento do mercado livre. O Estado ao ter que fornecer bens e serviços de interesse geral, para recuperar das crises sociais e das deficiências manifestadas no relacionamento da actividade económica, leva-nos a situações de prolongada estagnação económica e de desemprego. Assim, fica demonstrado que o mercado não é capaz de resolver por si só a eficiência e equidade de forma a conduzir a economia ao bem-estar social óptimo, evidenciando a intervenção correctiva do Estado para desenvolver o bem-estar social e um maior crescimento económico. Neste contexto, o Estado vai ganhando cada vez mais peso protector, chamando a si a execução de um maior número de tarefas, tais como, produção e fornecimento de bens e serviços públicos propensos à satisfação das necessidades sociais, a realização de investimentos avultados em infra-estruturas sociais e económicas tais como, estradas, escolas, saúde e transportes, tornando-se assim concorrente em determinadas actividades do sector privado¹³.

Um grupo de autores tais como Paul, Premchand e OCDE defendem que o Estado, ao ganhar maior protagonismo na economia faz com que o crescimento da dívida pública vá ficando cada vez mais elevada, e como consequência o endividamento público vai aumentando começando a colocar alguns problemas aos Estados. O aumento da despesa pública, as taxas de crescimento superiores às taxas de crescimento económico associadas a alterações populacionais e tecnológicas e à ineficiente afectação de recursos por parte do Estado, levam a graves

¹²da MOTA, C. E. F., (2012).*Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*. Lisboa, .

¹³ GONÇALVES, P.,(2005).*Entidades Públicas com Poderes Privados*, Coimbra, Almedina, , p. 13

desequilíbrios orçamentais enquanto que Atkinson e Stiglitz, Pereira et al, opinam que os contínuos desequilíbrios das finanças públicas, fruto do crescimento das necessidades de endividamento e da incapacidade que o próprio Estado manifesta para superar as falhas de mercado, o governo enquanto instituição de controlo e decisor de políticas públicas, apresenta falhas que se manifestam, quer pela dificuldade do Estado em suprir as falhas de mercado que originaram a sua intervenção, quer na sua incapacidade de estabelecer uma sociedade socialmente mais justa.

Assim, surge a teoria do Estado imperfeito, que desempenhou uma forte influência nas limitações aos poderes públicos, principalmente no controlo das finanças públicas e na rejeição de uma redistribuição de recursos em benefícios de grupos de interesses, ficando assim, a resolução do crescimento da despesa, originados pela mudança social de resolução mais difícil para os governos. Os governos como resposta poderiam seguir dois caminhos ou a redução da dimensão ou a alteração da estrutura do sector público, desenvolvendo reformas concentradas na melhoria da eficiência e influenciadas pelo contexto interno de cada país¹⁴.

Para se efectivar estas reformas os modelos adoptados baseiam se na teoria da New Public Management ou Moderna Gestão Pública, estas reformas têm como objectivo principal fazer alterações no modelo de gestão, de forma que este fique orientado para a eficiência, economia e eficácia e transformando o novo paradigma global para a gestão pública dominante em todo mundo, a sua propagação a nível mundial não pode ser dissociada do contexto e influência internacional de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os quais suportam um conjunto de ajustamentos estruturais¹⁵.

Nesta altura na Inglaterra e na Nova Zelândia entrou em uso a moderna gestão pública para descrever o conjunto de reformas que tinham como dispositivo conceptual a proposta de discussão das mudanças na organização e na gestão pública. A moderna gestão pública é atribuído os seguintes princípios:

¹⁴da MOTA, C. E. F., (2012). *Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*. Lisboa,

¹⁵YAMAMOTO, H.,(2003). *New Public Management: Japan's Practice*. IIPS Policy Paper 293 E.

Influência nos resultados e seu controlo; desagregação das organizações públicas eliminando assim a burocracia; descentralizar a autoridade de gestão; introduzir mecanismos tipo-mercado e serviços orientados para o consumidor.

Para além de referirmos os princípios da moderna gestão pública também pode ser caracterizada pelos seguintes princípios básicos: A concepção de gestão profissional, no sentido da profissionalização da gestão pública; o aparecimento de uma cultura de performance e das medidas respectivas; a ênfase nos resultados ou a ideia da gestão por objectivos; a fragmentação das grandes unidades administrativas; a adopção de estilos de gestão empresarial; a ideia de se fazer mais com menos dinheiro¹⁶.

A moderna gestão pública (MGP) consiste na junção entre elementos do campo da nova economia institucional, com princípios de avaliação de desempenho, concorrência, transparência, gestão por objectivos, no campo da administração de negócios, com ênfase na gestão organizacional, visando dar mais escolha e participação aos utilizadores dos serviços, promovendo a eficiência no fornecimento e prestação de serviços públicos.

O final da década de oitenta e por toda a década de noventa, houve grande esforço na modernização administrativa durante este período o que levou ao aparecimento à sedimentação dos elementos centrais das MGP. Como primeiro elemento, temos a gestão em termos de mercado, o que nos conduz a uma das duas situações: ou a simples privatização dos serviços públicos prevendo a alienação de bens e participações sociais entre outras do sector público permitindo assim a administração pública uma lógica de mercado. enquanto que para o sector privado; ou a utilização do “market-type mechanisms” permitindo à Administração Pública uma “lógica” de mercado. Tais mecanismos incluem o utilizador-pagador ou equivalente de formas variadas de concessão de serviços públicos. O segundo elemento é influenciado pela teoria da agência, traduz-se na criação de novas estruturas organizativas mais flexíveis eliminando as barreiras burocráticas, associadas a procedimentos complexos e morosos substituindo assim os

¹⁶HOOD, C., (1991). *A Public Management for all Seasons*.

elementos burocráticos existentes. Finalmente o terceiro elemento assenta na ideia de uma Administração centrada não só nos meios, mas sim nos resultados. Os resultados estão directamente ligados ao desenvolvimento e planeamento de tarefas, o que nas empresas é habitual denominar-se por planeamento estratégico e por outro lado a ideia catalisadora de performance e a subordinação do desempenho dos serviços da Administração a indicadores de performance¹⁷.

Como conclusão o governo é obrigado a abandonar o papel de detentor dos meios de produção pelas fortes limitações orçamentais e reduzido crescimento económico, acrescidas por modificações sociais e tecnológicas profundas da sociedade moderna, os governos procuram redefinir questões básicas relativas à definição das funções do Estado, os governos substituíram o modelo de intervenção estatal prescindindo do seu papel de detentor de meios de produção e fornecimento directo, transferindo estas actividades para o sector privado. Deste modo, surgindo assim, as parcerias entre o sector público e o sector privado, procurando alcançar maior eficiência na afectação de recursos, assim, o governo estava a largar pouco a pouco o papel de detentor dos meios de produção para o sector privado.

2.7. Conceito

Os primeiros autores defendiam que o conceito de PPP não reúne consenso, sendo muitas vezes assumido como qualquer forma de relacionamento entre um governo (sector público) e o sector privado. Ao nível relacional, as PPPs situam-se ao nível da provisão ou contrato público, apresentam-se algumas das inúmeras definições alternativas mais relevantes. Como podemos observar a seguir que o conceito de PPP é fundamental para a obtenção da necessária eficácia da distribuição de bens e serviços, desde que a mesma seja efectuada com desejável eficiência, o que para determinados bens e serviços, não é assegurado nem pelo sector público nem pelo sector privado isoladamente, uma PPP constitui um acordo de parceria institucional e contratual entre o governo e um operador do sector privado, para fornecer um bem ou serviço de interesse geral, com elementos característicos próprios de uma verdadeira relação de parceria e com a existência de transferência de risco para o operador privado. Deste modo, as PPPs ofereciam uma

¹⁷da MOTA, C. E. F., (2012). *Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*. Lisboa,

solução aos governos que têm necessidades de obter fundos para o funcionamento de infra-estruturas necessárias à satisfação das necessidades das pessoas e de promoção do desenvolvimento económico¹⁸.

Baseando no que estava acontecer, surgiu o Gerrand a definir "PPP como um contrato de longo prazo entre 25 a 30 anos, com elevadas especificações entre o sector público (cliente) e o sector privado (contratado) através do qual os serviços públicos são fornecidos aos cidadãos pelo segundo, enquanto que o Pombeiro afirma que "Uma PPP pode ser definida, em sentido amplo, como toda e qualquer forma de colaboração entre o sector público e o sector privado, que tenha como finalidade uma actividade em prol da colectividade.

O conceito das PPPs foi muito discutido por vários autores onde cada um defendia a sua ideia concorrendo assim, para uma definição, mas antes podemos trazer as várias ideias de vários autores como Bovaird, defendia que "as PPPs constituem um acordo de trabalho baseado no mútuo compromisso entre uma organização do sector público e qualquer organização fora desse sector" enquanto que Grout afirmava que "uma PPP envolve por sistema, a assumpção por parte do sector privado de projectos de investimento que eram tradicionalmente executados ou financiados pelo sector público.

Baseando se nos autores que antecedem e doutrinas, surge em termos mais restritos e precisos, e de acordo com alguns elementos caracterizadores, define-se PPP da seguinte forma¹⁹:

- Um contrato de longo prazo entre um parceiro do sector privado e o sector público;
- Que tem em vista o desenho, construção, financiamento e funcionamento de uma infra-estrutura pública, a cargo do parceiro privado;

¹⁸da MOTA, C. E. F., (2012). *Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*. Lisboa,

¹⁹*Idem*

- Mediante pagamentos feitos ao sector privado, ao longo do tempo de duração do contrato de PPP, quer seja pelo Estado através de dotações orçamentais, ou seja, directamente pelos utilizadores/utentes através da cobrança de tarifas ou taxas;
- Assegurando-se que a infra-estrutura ou permanece na propriedade do Estado ou reverte para este, no final da duração do contrato de PPP, ainda que o contrato possa ser renovado. Esta definição foi a que correspondeu com a expectativa mesmo que tenham surgidos autores diferentes de várias épocas só estão a baseiar-se na mesma como poderemos ver a seguir o livro verde da Comissão Europeia que apresenta o conceito como “formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas privadas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço”.

A legislação portuguesa, no Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, define PPP como “o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadamente por parceiros privados, se obrigam de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

Concluindo as parcerias público-privadas podem ser resumidas da seguinte forma:

- É um acordo contratual, detalhado a longo prazo, entre sector público e sector privado, mediante o qual se opera uma transferência de risco da primeira para a segunda entidade;
- Os governos procuram encontrar soluções para as necessidades de infra-estrutura e fornecimento de serviços públicos, fazem uso da experiência e do capital do sector privado;
- O governo mantém a responsabilidade por assegurar a provisão dos bens e serviços aos cidadãos;

- Concentração numa única entidade privada de todo o processo contratual;
- Pré-definição e especificação dos níveis dos padrões exigidos nos bens e serviços públicos a fornecer aos cidadãos;
- Pagamentos ao sector privado, com base na produção realizada após a avaliação dos requisitos e padrões inicialmente estabelecidos;
- O principal comprador dos bens e serviços é o governo.

2.8. Revisão da Literatura Empírica

2.8.1. O Reino Unido

As PPPs emergem como uma consequência da necessidade não só de reorientar e de redimensionar o sector público mas também de favorecer a participação da iniciativa privada na esfera da governação pública assim, representam hoje um instrumento de intervenção ao dispor dos Governos para enfrentar os desafios e as exigências da sociedade e da economia em matéria de reforço do investimento público e modernização dos serviços públicos, consubstanciando formas variadas de prestação de bens infra-estruturais e serviços públicos por parte de operadores privados, cuja provisão era assegurada tradicionalmente pelo universo público²⁰.

Foi neste Reino que a abordagem PPP por ser recente e em evolução desde dos anos noventa até a esta fase, tem ganho uma expressão multisectorial e mundial constituindo as PPPs, assim, inserem-se ainda na perspectiva geral de reforço da contribuição da iniciativa para a governação pública, incentivando a colaboração entre o sector público e privado, deste modo, o país ficou o centro incontornável de exploração e difusão deste esquema de financiamento privado. De então em diante, por iniciativa britânica, nunca mais deixou de se verificar, quer a respectiva consolidação, quer a multiplicação de modelos de parceria, a par de sucedidas campanhas de alastramento à escala mundial.

O Reino Unido criou um programa do Governo das PPPs e organizou-os em universos público e privado com um triplo objectivo²¹:

- Aumentar a capacidade de financiamento do sector público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos;
- Melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade, de cujo cumprimento dependiam os pagamentos;
- E, ainda, diminuir a despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do sector privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados.

²⁰AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas. Faculdade de Direito*. Universidade de Lisboa.

²¹HOOD, D., (2006). *England and Wales, in: A Practical Guide to PPP in Europe, London*. City & Publishing.

Foi nessa fase em que alguns autores consideraram as regras de Ryrie como condições indispensáveis ao investimento privado: em primeiro lugar, todos os projectos financiáveis com fundos privados, antes porém, tinham de ser testados, tendo como contraponto um modelo de financiamento público tradicional susceptível de atingir os mesmos fins, devendo então, a iniciativa privada demonstrar VfM; e, em segundo lugar, os fundos privados não representavam um investimento adicional, implicando antes a redução do investimento público, deduzindo o montante de financiamento privado disponibilizado²².

O governo criou uma forma de contratação pública firmada num conjunto combinado de factores que foram²³:

Financiamento predominante do sector privado;

Transferência da responsabilidade e dos riscos de financiamento dos investimentos de capital para o sector privado;

Maiores benefícios na utilização dos dinheiros públicos; e garantia de uma melhor gestão dos riscos associados.

As parcerias público-privadas diminuíram a intervenção do sector público na economia, o conceito repousou, por norma, no lançamento de novos empreendimentos públicos ou na renovação, expansão ou reconversão de serviços públicos existentes, tendo a via PPP constituído uma fonte de aquisição da prestação de serviços públicos ao sector privado numa óptica de longo prazo, as PPPs são formas do Estado no panorama de globalização de mercados para retificar as falhas de intervenção estatal e de mercado.

As parcerias público-privadas traduzem-se numa contratação global de longo prazo baseada em técnicas concessórias, sendo os serviços contratados prestados em nome do parceiro público directamente aos utilizadores ou ao próprio ente público. Ora o parceiro privado remunerado pela cobrança de tarifas aos utentes, ora por pagamentos públicos em função da prestação efectiva dos

²²AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

²³HOOD, D., (2006). *England and Wales, in: A Practical Guide to PPP in Europe*, London. City & Publishing.

serviços estipulados. Estavam em causa esquemas baseados em concessões atribuídas a operadores privados, que respondiam pela concepção, construção, financiamento e exploração dos empreendimentos, sendo o ressarcimento do investimento inicial e dos custos de exploração assegurado pelas receitas geradas, significativa ou exclusivamente, através de tarifas pagas pelos utentes dos serviços. Deste modo, ficou claro que era um tipo de projectos assente apenas na capacidade de financiamento desenvolvida pelo sector privado, não havendo lugar a pagamentos diferidos por parte do sector público para financiar os custos de empreendimentos explorados e desenvolvidos²⁴.

Os estudos realizados, admitiram que, em certas circunstâncias, o recurso ao financiamento privado através de parcerias contratuais, designadamente do tipo, Building, podia ser mais caro para o erário público do que o financiamento público em moldes tradicionais visto que, além do aumento do custo, importava assegurar também a remuneração do capital investido pelo operador privado e, ainda, suportar os custos de montagem e de transacção.

Todavia, tratava-se de aspectos passíveis de compensação por um largo espectro de vantagens²⁵:

- A transferência para a esfera privada de uma parte substancial do risco inerente ao desenvolvimento de novos projectos do sector público;
- A mobilização do investimento privado para a realização de empreendimentos infra-estruturais públicos;
- A competição entre os concorrentes privados;
- A inovação das soluções desenvolvidas pelo sector privado para responder às especificações feitas pelo parceiro público;
- A minimização dos custos dos projectos, numa óptica do respectivo ciclo de vida;
- E, ainda, os correspondentes benefícios ao longo desse período.

O Reino Unido, com esta abordagem de PPP, deu os primeiros passos na modelagem tanto de um novo instrumento financeiro, como de formas de gestão modernas, assumindo com este

²⁴AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

²⁵CORNER, D., (2006). *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocation Risk*. OECE Journal on Budgeting, Vol.2, nº 3.

vanguardismo verdadeiramente imbatível um lugar de referência nestas áreas. Por seu turno, o amplo acolhimento da PPP dependeu de forma clara do empenhamento do Governo, expresso não apenas sob a forma de iniciativa legislativa ou declaração política sectorial, mas também da criação de uma estrutura institucional para apoiar e promover esta política. Atendendo que as parcerias público-privadas não foram colhidas do ânimo leve, dependeu de facto da criação de uma estrutura institucional e também da iniciativa Britânica, nunca mais deixou de se verificar, quer a respectiva consolidação, quer a multiplicação de modelos de parceria²⁶.

2.9. As Parcerias Público-Privadas como Programa revisitado e revigorado

O processo de reforma e modernização da Administração pública evoluiu muito no ano de 1997 com o governo de “ New labour” que tornou as parcerias público-privadas um eixo estratégico do programa do Governo com o propósito de tornar possível a prestação de serviços públicos mais eficientes, de melhor qualidade e a um custo menor. Então, a fim de contrariar anos de subinvestimento e negligência do sector público, mas limitado pelo compromisso político de construir uma plataforma de estabilidade orçamental e garantir um maior grau de sustentabilidade das finanças públicas, o Governo impôs a associação dos recursos públicos e privados, devendo os capitais privados constituir um complemento do investimento público²⁷.

Desde ano de 1997, o foco das PPPs passou a incidir, em especial, sobre a aquisição de serviços públicos ao sector privado e este sector passou a responder pelos investimentos dos empreendimentos suportando com todo o custo das infra-estruturas e dos riscos. Era ressarcido apenas em função da prestação dos serviços especificados e de acordo com níveis de desempenho precisos, traduzidos nos padrões de qualidade contratados. Uma modalidade de transacção sob a forma de um contrato global, que compreendia a fileira de actividades concepção-construção-financiamento-exploração de bens infra-estruturais, com remuneração do parceiro privado mediante pagamentos anuais e regulares. Tratando-se da abordagem de PPP onde o parceiro privado se responsabiliza em financiar o empreendimento de acordo com o combinado com o sector público que pode ser parcial ou total.

²⁶AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

²⁷Idem

As parcerias público-privadas possuem diversos modelos de projectos onde os autores Falconer e Mc Laughlin destacam os projectos financeiramente auto-sustentáveis que corresponderam, por seu lado, à categoria em que o sector público se confinava basicamente ao planeamento e licenciamento da operação, não exigindo nem desembolsos regulares, nem suscitando riscos importantes. Este é um dos modelos das parcerias que se escolhe no acto da contratação, assim como pode configurar uma operação ou projecto em que as despesas de capital e a exploração eram recuperadas através de uma combinação de subsídios públicos e tarifas, por isso, as parcerias são do longo prazo para permitir que o parceiro privado recupere o orçamento gasto no empreendimento²⁸.

2.10. Portugal

Este país foi muito flexível em aderir as parcerias público-privadas e criar o regime jurídico das mesmas, fornecendo-nos o seguinte quadro de enquadramento:

As parcerias público-privadas foram consagradas pela legislação portuguesa através da aprovação de um diploma jurídico específico de âmbito geral só no início da presente década. Apesar da colaboração entre os universos público e privado para a realização de infraestruturas e a prestação de serviços públicos gozar de um registo histórico importante, bem como de um manifesto reconhecimento económico e de uma ampla aceitação social²⁹.

A perspectiva da multiplicação de projectos e programas de parcerias acelerou a promulgação de uma lei de PPP, pondo termo à polémica que se arrastava à volta das vantagens e inconvenientes de uma legislação própria, deste modo, Portugal depois da realização de um leque assinalável de projectos e programas de parceria e da criação de um normativo especial para acomodar as parcerias em saúde e de uma reforma orçamental que definiu pela primeira vez os princípios financeiros basilares a observar no lançamento e montagem deste tipo de associação público-

²⁸ALCONER, P. e MALAUGHLIN, K., (2000). *Public-private partnerships and the "New Labour" Government in Britain*. New York, Routledge. London.

²⁹AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

privada. Portugal foi um dos países onde a PPP teve muito sucesso mas em algumas áreas escolhidas pelo governo Português como de saúde, de obras públicas por exemplo.

A criação da lei das parcerias público-privadas em Portugal constituiu uma questão fracturante, considerando alguns, em face das características da abordagem, que era de rejeitar a hipótese de uma lei-quadro para não limitar a criatividade e flexibilidade que são timbre das parcerias, não coarctando o seu potencial. Estes debates tiveram o seu tempo mas a verdade é que o projecto de parcerias público-privadas é irreversível observando pelas vantagens que trazem aos beneficiários das infra-estruturas por estes construídos.

Portugal tratou-se de um diploma que elegeu o contrato de gestão como a motriz dos instrumentos contratuais para acomodar parcerias em algumas áreas como de saúde e de Obras Públicas conferindo-lhe a natureza de concessão de serviço público, além da clarificação do sentido de parceria e da identificação dos seus elementos nucleares, pretendeu-se definir essencialmente um sistema de controlo procedimental e executório reforçado do Ministério das Finanças que, compreensível pelas repercussões financeiras dos projectos e programas de parceria, visou garantir a observância de determinados critérios de racionalidade económico-financeira no processo de concepção, preparação e conclusão. Deste modo, visou-se, portanto, um quadro legal que pelo razoável grau de flexibilidade, permitiu as parcerias assumir uma multiplicidade de formatos³⁰.

As parcerias público-privadas em Portugal tiveram um período em que não tinham aceitação onde os portugueses não viam as suas vantagens baseavamos aspectos procedimentais, que criavam nos mesmos a resistência ao novo regime, tal como a ênfase excessiva, porventura radical, conferida ao envolvimento institucional e aos poderes reforçados do Ministério das Finanças em homenagem ao objectivo de garantir um efectivo controlo financeiro, afigura-se-nos que privaram a abordagem de um arranque menos vinculado aos interesses financistas do Estado, quase obnubilando o papel das parcerias como motor de uma verdadeira revolução da cultura e das formas de gestão da Administração Pública. Nesta altura, o papel inovadora das parcerias

³⁰Idem

público-privadas de permitir ao Estado concretizar empreendimentos Públicos sem o dispêndio imetiado de recurso na medida em que cabia a parte privada de financiar o empreendimento³¹.

O legislador português em relação à criação de um quadro legal específico, defendeu que o regime jurídico "pretendeu também exprimir a importância e particular valia de um normativo para introduzir a abordagem das Parcerias Público-Privadas, sobretudo, num contexto marcado pela ausência de um documento de política, pelo carácter polissémico do conceito e pela inexistência de uma base dogmática estabilizada. Foi com base nestas discussões que Portugal criou o regime jurídico das Parcerias Público-privadas como solução dos problemas que já se alastravam desde da altura em que se introduziu as PPPs.

As PPPs eram formas de viabilizar o aproveitamento das capacidades de financiamento e gestão privada como testemunho claro da opção política do Executivo por este tipo de medidas e de estímulo à sua utilização, além da confiança que não pode deixar de inculcar nos investidores privados, nacionais e internacionais, e nos meios financeiros, é susceptível de fomentar ainda uma posição esclarecida em relação ao núcleo central dos elementos que integram a abordagem tais como: a noção de parceria, os objectivos específicos e as características dominantes, a importância e os traços essenciais da transferência de risco, a criação de valor e a salvaguarda do interesse público³².

O Decreto-Lei nº 86/2003 deu uma nova dinâmica as Parcerias Público-Privadas ao abrir definitivamente o caminho a um novo modo de relacionamento entre os universos público e privado, que se tornou emblemático de uma orientação política que visa a criação e legitimação de um novo contrato social, consubstanciando uma nova forma de governação pública baseada nas Parcerias Público-Privadas.

A experiência portuguesa correspondeu a um impulso inovador desenvolvido num cenário de reforma e mudança, onde o diploma inseriu-se no largo movimento que corresponde tanto à mudança de paradigma esboçada desde dos anos oitenta sobre o reposicionamento funcional dos sectores público e privado e a adaptação da Administração a novas formas de prestação de

³¹AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

³²Idem

serviços públicos, como imperativo de conter a despesa pública dentro dos parâmetros requeridos pela disciplina do PEC, sem provocar a diminuição de qualidade dos serviços prestados através dos contratos de Parcerias Público-Privadas onde o sector privado financia o empreendimento de um bem público³³.

A introdução das parcerias Público-privadas na República Portuguesa deu uma nova dinâmica desenvolvendo assim, a reforma e a mudança quando após um largo período de imobilismo, reformista e estagnação Administrativa., o próprio preâmbulo justifica a abordagem como um instrumento de resposta à crise do Estado de bem-estar e ao forte activismo estatal desencadeado durante os anos setenta, ao questionamento do peso do sector público e às falhas da intervenção pública, com níveis incomportáveis de endividamento e sem o equivalente aumento de qualidade dos serviços públicos. As PPPs, por sua vez, correspondem a fonte de capital privada³⁴.

As PPPs, representam um dos modelos alternativos e inovadores de associação do sector público com as entidades privadas mais destacadas e testadas. Daí que, influenciado pelo historial das experiências pioneiras de parceria, pelo enquadramento legal das parcerias em saúde e pelas regras consagradas na LEO, o Decreto-Lei nº 86/2003 se haja proposto estabelecer os princípios e as regras a observar na respectiva estruturação conforme o contrato das Parcerias Público-privadas.

2.11. O Conceito de Parceria Público-Privada

As PPPs sobretudo, a ausência de uma base dogmática foram os factores que compeliram o legislador a conferir prioridade a noção legal de parceria. Deste modo, à luz da lei, uma parceria entre os sectores público e privado consiste em “um contrato ou união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à

³³SOUSA, A. J., (2001). *As Parcerias Público-Privada e o Desenvolvimento. O Papel do Controlo Financeiro Externo, Comunicação à Conferência “As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento*. Funchal, Intervenção proferida em Novembro de 2001. Revista de Tribunal de Conta nº 36.

³⁴AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

O conceito das Parcerias Público-Privadas pode ser caracterizado por dois tópicos centrais de reflexão³⁵:

Primeiro, a clarificação conceptual firmada na identificação dos elementos nucleares da parceria; Segundo, a afirmação da importância do instituto do contrato.

Quanto ao primeiro ponto, o legislador, que adoptou a mesma linha metodológica que a Comissão Europeia veio a seguir no Livro Verde “O Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões”, ao invés de formular uma definição, opta por identificar os elementos fundamentais da parceria: a duração longa da relação entre os parceiros público e privado; o desenvolvimento de uma actividade tendente a dar satisfação as necessidades colectivas; o financiamento e a transferência do risco pelo investimento e pela exploração atribuídos ao parceiro privado. Estes elementos é que diferenciam os contratos de Parcerias Público-Privadas e os demais contratos.

A legislação portuguesa deixa claro que uma parceria corresponde a uma associação duradoura entre os parceiros público e privado, consubstanciada em um contrato global que compreende a fileira, concepção, construção, financiamento e operação, configurando um modelo de execução continuada, não instantânea, a fim de permitir a transferência efectiva de riscos para o parceiro privado, forçando a conceber e gerir projectos³⁶.

Alguns autores como Vieira e outros afirmaram, porém, que ao envolver a atribuição ao parceiro privado da exploração em exclusivo de uma obra ou serviço público, a duração longa não há-de ser excessiva, exigindo a restrição à livre concorrência daí decorrente que seja limitada ao estritamente necessário para assegurar o equilíbrio financeiro do projecto, permitindo a amortização dos investimentos e uma remuneração razoável dos capitais investidos e esta

³⁵AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

³⁶VIEIRA, P. S., (2004). *Os Tipos Contratuais Subjacentes às Parcerias Público-Privada em Portugal*, In. *Manual Prático de Parcerias Público-Privada*. Lisboa, NPF – Pesquisa e Formação.

amortização pode ser por pagamentos de uma taxa pelos utentes ou outra forma combinada no acto da celebração do contrato das PPPs.

O decreto-lei criado por Portugal tornava possível a delimitação do objecto das PPPs, acolhendo ainda, mediante a análise conjugada com os tipos contratuais previstos, o entendimento de que podem ser qualificadas como parceria tanto as situações em que a entidade privada assegura directamente a satisfação da necessidade pública, como aquelas em que os particulares fornecem bens ou prestam serviços de apoio, utilizados pelo ente público no desempenho das suas atribuições³⁷.

O contrato das Parcerias Público-Privadas traz muitas vantagens ao sector Público sendo uma delas de transferência de riscos do projecto para o parceiro privado, no sentido de estabelecer um quadro optimizado de afectação e partilha dos riscos inerentes à exploração do empreendimento.

Assim: ressalta ainda a preferência pelo conceito restrito de parceria, perspectivada como uma forma de colaboração entre o Estado e as empresas em volta de projectos comuns, disponibilizando o parceiro privado o conhecimento técnico e a capacidade financeira a fim de permitir ao ente público exercer as suas funções com maior eficácia atendendo que o parceiro privado de acordo com as Parcerias Público-Privadas estará a responsabilizar-se pelo investimento e pelos riscos³⁸.

A legislação portuguesa atribui às PPPs um papel incontornável na exaltação do instituto como meio de realização de tarefas públicas, confirmando o bem fundado das análises que realçam o seu vigor, patente quer na capacidade de adaptação às novas exigências económico-financeiras, quer na sua expansão por via do direito público.

As Parcerias Público-Privadas ao traduzirem o exercício de tarefas públicas por privados, contribuindo assim e mantendo em aberto as relações entre o Direito Administrativo e o Direito

³⁷AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

³⁸idem

Privado. O exercício de tarefas públicas por privados não significa a retirada do Estado, cuja responsabilidade se mantém plena³⁹.

A propósito do exercício privado de funções públicas, está em causa tão-somente a prossecução e execução de tarefas de uma forma mais eficaz, eficiente e económica, tornando-se deste modo urgente e fundamental encontrar o justo equilíbrio entre a necessidade dessas vinculações e os eventuais riscos de uma publicização excessiva.

2.12. A Tipologia Contratual

O regime jurídico português por analogia a outros ordenamentos jurídicos, não optou pela criação de um novo tipo de contrato para acomodar procedimentos de contratação e padronizar os instrumentos de regulação jurídica das parcerias desta maneira se destacam os seguintes contratos⁴⁰:

- A concessão de obras públicas, se sobre o contraente privado recair o dever de realizar uma infra-estrutura, seja para utilização directa e imediata pelos utentes, tendo como contrapartida o direito de exploração acompanhado, ou não, de um preço, seja para utilização pela entidade pública contratante, desde que associada à prestação do serviço, podendo a remuneração variar em função dos níveis da prestação
- A concessão de serviços públicos, se o privado se encarregar da prestação de um serviço público directamente aos utentes mediante a construção prévia da infra-estrutura de suporte, com remuneração por taxas cobradas aos utentes ou prestada pela Administração, ou em que se verifique a simples transferência do direito de exploração do serviço, que passa a correr por conta e risco do concessionário
- O contrato de fornecimento contínuo, se o privado se comprometer, durante um certo lapso de tempo, a proceder a entregas regulares à Administração de certos bens necessários ao funcionamento dos serviços

³⁹CANOTILHO, J. J. G., (2001). *O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo passa, in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor*, Coimbra, Coimbra Editora.

⁴⁰AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

- O contrato de prestação de serviços, se a entidade privada se obrigar, regularmente e durante um certo período, a prestar certos serviços a uma entidade pública
- O contrato de gestão, se o parceiro privado assumir a gestão de um serviço público, mantendo e gerindo um determinado equipamento sem suportar nem os encargos da instalação do serviço, nem o risco financeiro da operação que continua a pertencer ao parceiro público
- O contrato de colaboração, se o parceiro privado tiver de proporcionar ao parceiro público uma colaboração temporária no desempenho de atribuições administrativas, mediante remuneração.

As Parcerias Público-Privadas constituem alternativas onde o parceiro privado pode assegurar directamente ao público a prestação de serviços ou a disponibilização de bens, sendo remunerado quer pelos utentes, quer pela Administração, podendo os meios a afectar à prestação do serviço ou o bem a disponibilizar ao público existirem já ou serem construídos ou afectados pela entidade privada, ora assume o compromisso de colocar à disposição da Administração meios que lhe tornem possível o desempenho das respectivas funções de modo mais eficiente, sendo por ela remunerada⁴¹.

As Parcerias Público-Privadas em Portugal são baseadas na regulamentação específica de cada caderno de encargo, estabelecendo não só o modelo de parcerias mais ajustado a cada possível figurino, mas também o respectivo procedimento prévio a contratação e tivemos como exemplo contrato de gestão no âmbito dos cuidados hospitalares bem como a aprovação da regulamentação do caderno de encargo-tipo. Importa ainda reconhecer que não resulta nítida a natureza dos contratos susceptíveis de regular as relações entre os parceiros público e privado.

2.13. Revisão da Literatura Focalizada

A problemática das PPPs no nosso país foi objecto de uma conferência denominada “Parceria Público-Privada em Moçambique”, que se realizou em Maputo no dia 01 de Outubro de 2002,

⁴¹AZEVEDO, M. E., (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Economicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE⁴² e contou com uma ampla participação de representantes do sector público e privado moçambicano.

O objectivo principal dessa conferência foi o de disseminar informação, entretanto colhida e trabalhada sobre a economia moçambicana. Com essa disseminação pretendeu-se facilitar a criação de uma PPP no sentido de apoiar o Governo, o sector privado e todos os outros parceiros económicos para que possam ser os “proprietários” do conceito e das práticas sobre as PPPs visando a sua aplicação no desenvolvimento económico de Moçambique⁴³.

A legislação moçambicana não fazia referência às PPPs, no campo do direito positivo⁴⁴, contrariamente ao que acontece em Portugal⁴⁵ e no Brasil⁴⁶.

No âmbito deste estudo, fazemos, apenas, um paralelismo entre os contratos de concessão existentes em Moçambique e as práticas internacionais. Nesta conformidade, podemos citar, a título meramente exemplificativo, os contratos que tem sustentação legal nos Decretos n.º 31/96, de 9 de Julho, n.º 72/98, de 23 de Dezembro, n.º 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de Julho⁴⁷.

⁴² Moçambique. Tribunal Administrativo. Tema II: O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas. Maputo. 2006. Disponível em <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf> Acesso em 31 jan. 2015.

⁴³ Francisco Mantero e Nuno Santos, Relatório final sobre a conferência "Parceria Público-Privada em Moçambique" realizada em Maputo no dia 1 de Outubro de 2002, página 3.

⁴⁴ Moçambique. Tribunal Administrativo. Tema II: O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas. Maputo. 2006. Disponível em <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf> Acesso em 31 jan. 2015.

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril que define claramente os contratos de PPP.

⁴⁶ Lei Federal n.º 11.079/2004.

⁴⁷ Decreto n.º 31/96, de 9 de Julho, que aprova o Regime de Concessão de Estradas e Pontes com portagem, publicado no BR n.º 28, I Série, 2.º Suplemento.

Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro, que estabelece os princípios e regras que enquadram a delegação da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água sob gestão estatal, incluindo aqueles que estejam, transitoriamente, a favor de entidades de direito privado ..., publicado no BR n.º 51, I Série.

Decreto n.º 20/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Nacala, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

Decreto n.º 21/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos de Concessão da Rede Ferroviária do Norte efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Ferroviário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

Nesta perspectiva, passamos a apresentar alguns casos de concessões em Moçambique, que reputamos constituírem PPP, pois apresentam características comumente identificadas neste tipo de parcerias, quais sejam, a longa durabilidade dos seus vínculos contratuais, o facto de, em alguns casos, a projecção, construção, exploração e manutenção do empreendimento e a prestação de serviço serem da responsabilidade do parceiro privado.

Assim:

Caso 1- Estrada EN4 - Maputo-Witbank.

Contrato de concessão da estrada EN4 - Maputo-Witbank, celebrado entre a República de Moçambique e a República da África do Sul e o Conselho de Estradas da África do Sul, como Concedente e a Trac (*Trans African Concessions (PTY)LTD*), como concessionária. Este contrato tem por objecto “a promoção e implementação do desenho, construção, reabilitação, financiamento, bem como a construção das instalações das portagens e outros edificios”, por parte da Trac.

O contrato em apreço, constitui uma PPP, pois, para além de ser um contrato celebrado entre o sector público e o sector privado, para a satisfação dum necessidade pública, o mesmo enquadra-se no tipo de *Concessão de Obras Públicas*, referida anteriormente no presente trabalho.

Caso 2- Gestão do Abastecimento de Água

Trata-se dum contrato celebrado entre o Fundo de Investimentos e Património do Abastecimento de Águas (FIPAG), como concedente e as Águas de Moçambique, S.A.R.L., como operador. Neste contrato, o operador possui “as competências e habilitações para gerir, operar e manter as instalações de forma eficaz com custos optimizados, aumento de receitas e desenvolvimento progressivo para uma sustentabilidade financeira do sistema de abastecimento de água...”

Decreto n.º 22/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Maputo, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, à Sociedade de Desenvolvimento de Maputo, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

O contrato mencionado, à semelhança do anterior, também constitui uma PPP, pois enquadra-se no tipo de *Gestão*, uma vez que o privado gere o equipamento e a instalação, não tendo arcado com os gastos de construção e instalação.

Caso 3- Porto de Maputo

Este contrato foi celebrado entre o Governo da República de Moçambique, como autoridade concedente e a empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, E.P., por um lado, e a Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo, S.A.R.L., como concessionária, por outro. O objecto deste contrato é o de a concessionária ter “o direito de conduzir as Operações Portuárias e de, por sua conta e risco, financiar, gerir, operar, manter, desenvolver e otimizar a Área da Concessão Portuária e executar os Trabalhos de Reabilitação e de Desenvolvimento...”.

Este contrato enquadra-se no tipo de *Concessão de Serviços Públicos*, pois conforme foi referido, o privado adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço.

2.14. As Parcerias Público-Privadas em Moçambique

Havendo necessidade de estabelecer um quadro legal que propicie, por um lado, um maior envolvimento de parceiros e investidores privados na prossecução de parcerias público-privadas, projectos de grande dimensão e concessões empresariais e, por outro lado, uma maior eficiência, eficácia e qualidade na exploração de recursos e outros bens patrimoniais nacionais, bem como a provisão eficiente de bens e serviços à sociedade e a partilha, com equidade, dos respectivos benefícios, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 179 da Constituição da República, a Assembleia da República determinou no artigo 2.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto (Lei das Parcerias Público-Privadas) definindo a parceria público-privada como:

- Empreendimento em área do domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolíferos, ou em área de prestação de serviço público;
- A natureza privada, no todo ou em parte do financiamento;
- A obrigação do parceiro privado de realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade;

- O investimento e a exploração da actividade visarem uma provisão eficiente de serviços ou bens cuja disponibilidade aos utentes compete ao Estado garantir, ou sejam, visarem, pois, a satisfação de necessidades colectivas das populações.

Assim, uma parceria é caracterizada pelos elementos seguintes:

- Relação contratual, com carácter duradouro;
- Entre uma entidade do sector público e uma entidade do sector privado;
- Tendo por objecto a prestação de um serviço público ou de um serviço instrumental à prestação de um serviço público;
- Cujo financiamento total ou parcial é da responsabilidade do sector privado.

Determina o legislador moçambicano que as funções ditas de soberania, não transferíveis, não podem ser objecto de parceria público-privada, projectos de grande dimensão e concessões empresariais (artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 15/2011)

Deve entender-se a parceria público-privada como um modelo de contratação que constitui um modo de gestão indirecta que permite que as necessidades que competem ao Estado e outros entes públicos sejam realizadas por parceiros privados.

Há funções de soberania, porém, que não são susceptíveis de ser realizadas directamente por um ente privado e apenas indirectamente pelo Estado.

As PPPs têm por finalidade conferir maior eficiência, eficácia e economia na satisfação de necessidades colectivas na medida em que elas devem visar a melhoria da eficiência na afectação de recursos públicos aumentando a capacidade do ente público em realizar investimentos, para satisfação das necessidades colectivas, com o fim de assegurar o desenvolvimento social e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço público.

Na expressão do artigo 12.º da Lei n.º 15/2011, «a finalidade principal do empreendimento de PPP é garantir a provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos utentes e a valorização económica dos bens patrimoniais e outros recursos nacionais integrados nesse empreendimento, incluindo, nos casos aplicáveis, o recurso terra cedido a título de activo fundiário de propriedade exclusiva do Estado ao referido empreendimento, via respectivo Direito de Uso e Aproveitamento da Terra -DUAT».

No que concerne ao âmbito de aplicação da Lei (art. 3) e do Regulamento refere-se que tanto a Lei como o Regulamento aplicam-se a todas as PPPs, PGDs e CEs; de decisão e controlo de níveis central, provincial, distrital e autárquico.

Há, no entanto, que realçar a exclusão nas seguintes áreas:

- Contratações de aquisições públicas de bens e serviços (Lei do SISTAFE e o Decreto n.º 15/2010, de 24 de Maio);
- Parcerias de natureza altruísta, social ou humanitário e sem fins lucrativos (Lei do Mecenato);
- Contratação de bens ou serviços públicos cuja provisão compita exclusivamente ao Estado.

O quadro institucional das parcerias público-privadas, dos projectos de grande dimensão e das concessões empresariais consubstancia-se, em notas gerais, no artigo 4.º da Lei n.º 15/2011 que estabelece os princípios orientadores das PPPs, PGD e CE:

- A aferição dos princípios orientadores deve ser feita em face de cada projecto.
- O projecto deve ter enquadramento na política, na estratégia e no plano de desenvolvimento do respectivo sector económico ou social.
- De eficiência e de racionalidade na exploração de recursos de bens e recursos;
- De equidade na partilha dos benefícios, salvaguardando, assim, um princípio de equivalência ou equilíbrio das prestações;
- De prevenção e mitigação dos riscos;

- De aquisição de saber;
- De promoção do desenvolvimento;
- De responsabilidade e sustentabilidade social;
- De implementação de medidas de fiscalização da legalidade.

O quadro institucional é regido por:

- Tutela sectorial (art. 5 Lei/art. 5 Reg);
- Tutela financeira (art. 6 Lei/ art. 6 Reg);
- Autoridade Reguladora (art. 5 Lei/ art. 7Reg);
- Entidade implementadora (art. 7 Lei).

No plano institucional e de acompanhamento à parceria público-privada, a Lei n.º 15/2011 estabelece uma dupla tutela: sectorial (pela entidade responsável pela área ou sector em que o projecto se enquadra) e financeira (pela entidade do Governo que superintende a área das Finanças (cfr. artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto).

Cabe à entidade responsável pela tutela sectorial garantir, relativamente a cada empreendimento, o enquadramento deste, na política económica nacional, na política e estratégia sectorial e nos programas do Governo de médio e longo prazos (cfr. artigo 5.º, n.º 1, alínea a) do Decreto n.º 16/2012).

Também em execução dos princípios norteadores dos projectos conforme estabelecidos no artigo 4.º da Lei n.º 15/2011, estabelece o artigo 5.º, n.º 2, alínea a) do Decreto n.º 16/2012 que a entidade responsável pela tutela sectorial deve garantir a transferência de conhecimentos e do domínio da tecnologia e do saber para trabalhadores moçambicanos.

No mesmo desiderato de reforço da economia moçambicana estabelece o artigo 5.º, n.º 2, nas suas alíneas b) e c) que a entidade responsável pela tutela sectorial deve garantir a criação e

manutenção de postos de trabalho para os cidadãos nacionais e o estabelecimento de parcerias empresariais entre cada empreendimento e aos micro, pequenas e médias empresas.

Promove ainda a implementação de projectos de responsabilidade, de desenvolvimento e de sustentabilidade locais junto das comunidades locais (cfr. artigo 5.º, n.º 2, alínea d) do Decreto n.º 16/2012).

No quadro institucional, regula o Decreto n.º 16/2012 no seu artigo 6.º a tutela financeira, à qual são acometidas as competências designadamente de:

- Enquadramento de cada empreendimento na política económica e nas estratégias e planos globais de desenvolvimento e crescimento da economia moçambicana;
- Articulação intersectorial, essencial para o lançamento e acompanhamento do projecto;
- Verificação do cumprimento dos princípios norteadores destes projectos, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 15/2011, na perspectiva da análise económico-financeira e da avaliação de benefícios e riscos de cada empreendimento; tomada de decisão sobre as opções económico-financeiras relativamente a cada projecto, em especial no que se refere à partilha de benefícios e assunção de riscos;
- Análise, verificação e monitorização da partilha de benefícios e da prevenção e assunção dos riscos – esta análise, constante verificação e rigorosa monitorização deve incidir quer na apreciação do modelo económico-financeiro, quer nos instrumentos jurídicos de contratação de cada projecto, quer ainda, adiante, na fiscalização do cumprimento do contrato; inscrição orçamental;
- Avaliação do contributo efectivo do projecto para a economia, para o erário público e a sociedade moçambicanos.

Só haverá vantagem no recurso a estes modelos de contratação e à sua execução e manutenção se no momento do lançamento do procedimento, na celebração do contrato e durante toda a sua execução, forem comprovadas as vantagens económico-financeiras para o ente público.

A entidade responsável pela tutela financeira deve, atenta também a informação recolhida junto dos empreendimentos em parcerias público-privadas, projectos de grande dimensão e concessões empresariais, tal como a tutela sectorial, através da Autoridade Reguladora, assegurar:

- A avaliação regular do desempenho económico-financeiro de todos os empreendimentos e a sua inscrição e actualização na programação orçamental e na Conta Geral do Estado;
- A análise regular da informação económico-financeira de cada projecto e a sua globalização, com vista à clara compreensão da execução nacional de todos os projectos;
- A globalização dos relatórios periódicos de desempenho dos projectos em matérias de responsabilidade da tutela financeira (cfr. em especial alíneas a), d) e f) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto n.º 16/2012).

O Decreto n.º 16/2012 acomete ainda à entidade responsável pela tutela financeira o registo e gestão das garantias prestadas pelo Estado a empreendimentos de parcerias público-privadas e o registo, guarda e actualização das garantias prestadas pelas contratadas (cfr. em especial alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto n.º 16/2012).

A alínea e) do n.º 2 do referido artigo 6.º fixa, ainda, como competência da tutela financeira a elaboração do modelo macro-fiscal de globalização da informação fiscal e do contributo económico-financeiro de cada empreendimento. O exercício desta competência deve acautelar que não são determinadas alterações aos projectos que possam constituir o ente público em encargos decorrentes da modificação.

O n.º 3 do artigo 6.º consagra que as funções técnicas da tutela financeira são exercidas por uma unidade orgânica integrada no Ministério das Finanças e na dependência do próprio Ministro.

Sem prejuízo das competências atribuídas à entidade responsável pela tutela sectorial e à entidade responsável pela tutela financeira, o artigo 7.º do Decreto n.º 16/2012 fixa as competências que cabem à Autoridade Reguladora da área de actividade de cada empreendimento.

O processo do empreendimento é regido pelo artigo 9 Lei 15/2011 que compreende todas as fases do empreendimento, desde a identificação, concepção e respectivo termo ou extinção do contrato.

CAPÍTULO III – METODOLOGIA

A presente pesquisa recorreu-se aos métodos e técnicas qualitativo, porque apresentam-se dados que geram interpretação e reflexão. Nesse caso, o método dedutivo desempenhou um papel fundamental porque permitiu a análise dos dados por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, do geral para o particular, chegando-se a uma conclusão. A natureza da pesquisa, ainda, requereu o uso do método dialéctico segundo o qual as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que passam a requerer solução. Esse método é de interpretação dinâmica e totalizante da realidade por considerar que os factos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, económico, etc.

3.1. População da pesquisa

A pesquisa teve como universo principal o Conselho Municipal da cidade de Chimoio e algumas empresas privadas sedeadas na mesma cidade onde foram inquirido 10 individualidades.

Esta é a entidade que, actualmente, vela pela gestão do parque infantil, por isso, deve ser envolvida no processo de pesquisa e isto se enquadra no processo de governo local e as empresas que serão as eventuais concorrentes para a exploração do bem público.

3.2. Procedimento da amostragem

A amostra da população é feita com base no procedimento probabilista que, segundo Lakatos⁴⁸, consiste na forma aleatória e simples correspondendo ao método de selecção dos elementos da amostra extraídos do Conselho Municipal da cidade de Chimoio e das empresas privadas sedeadas na mesma cidade, cabendo a cada um probabilidade igual de ser seleccionado do universo já identificado.

⁴⁸LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade (2001). *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projecto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 6. Ed. São Paulo, Editora Atlas S.A.

3.3. Processo de recolha de dados

A recolha de dados foi feita com base nas análises e interpretação das bibliografias e inquéritos. É de realçar que, a qualidade das respostas providenciadas pela população alvo, foi de capital importância para a análise dos dados recolhidos no terreno.

Cientes de que toda a técnica de colecta de dados tem as suas vantagens e desvantagens, a nossa preferência ao inquérito assenta no facto de que as vantagens⁴⁹ que este apresenta se adequarem ao objecto de estudo da presente pesquisa, porquanto o processo de elaboração, o pré-teste e o processo de classificação das perguntas terem sido levados em conta para responderem o problema então levantado.

Quanto ao processo de elaboração do questionário do inquérito tivemos em conta a extensão, a finalidade e codificação das questões que nos facilitaram a criação das tabelas. Tivemos também em conta a introdução de notas explicativas para que os inquiridos tomassem consciência do que deles desejávamos e garantido que a identidade deles seria mantida anónima. Contudo, a natureza da presente pesquisa permitiu-nos elaborar somente 5 questões que reputamos suficientes para garantir a obtenção de informações⁵⁰.

O pré-teste serviu para verificar se o questionário apresentava três dos elementos mais importantes relativos à fidelidade, validade e operatividade⁵¹.

Finalmente, no que se refere a classificação das perguntas, no que, concretamente, à forma diz respeito, optou-se pelas perguntas fechadas ou tricotómicas por permitirem que os inquiridos tivessem a liberdade de escolher entre três opções sim, não e abste-se⁵².

⁴⁹Idem. pp. 201-202.

⁵⁰Idem. pp. 202-203.

⁵¹Idem. pp. 202-203.

⁵²Idem. pp. 204-205.

3.4. Método de análise de dados do campo

A análise de dados foi feita com base na apresentação das bibliografias de diferentes autores e/ou da realidade moçambicana conseguida a partir dos questionários subministrados aos inquiridos para efeitos de confronto, fez-se uma interpretação sistemática, ao longo do trabalho, das doutrinas relevantes e inerentes ao tema com os factos recolhidos no terreno.

3.5. Cronograma

As realizações das actividades de pesquisa de correram no período de Julho a Fevereiro, veja o quadro 4:

Quadro 4. Ilustração de actividades e tempo de pesquisa.

Actividades	Meses antes	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev
Escolha do tema e do Supervisor									
Elaboração e Apresentação do projecto de pesquisa.									
Encontros com o supervisor									
Pesquisa bibliográfica preliminar									
Leituras e elaboração de resumos									
Revisão bibliográfica complementar									
Colecta de dados complementares									
Revisão e entrega oficial do trabalho									
Apresentação do trabalho ao Juri									

CAPÍTULO IV - ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, apresentamos detalhadamente os dados recolhidos no terreno para a sua respectiva análise e interpretação emergente da pesquisa.

Usamos um questionário como técnica para a recolha dos dados que têm perguntas de natureza aberta para facilitar os inquiridos a exposição livre e incondicional dos seus pontos de vista.

Neste estudo, em sentido lato, procuramos traçar uma sistemática de análise do impacto social, económico e ambiental da Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso do Parque Infantil Municipal de Chimoio, num contexto da limitação de fundos do sector público, assente numa lógica de compreensão jurídico económica dos elementos relevantes, no sentido mais exigente que esta expressão pode comportar.

Em sentido restrito, procuramos abordar sucessiva e sistematicamente aspectos inerentes à garantia da exploração dum bem público por particular; à disseminação das políticas públicas já aprovadas de contratos das parcerias público-privadas (PPPs) para a sua efectiva implementação; à garantia que as parcerias público-privadas têm para minimizar a limitação do fundo do sector público e, finalmente, à clarificação das vantagens das parcerias público-privadas em relação ao sector público.

Temos como base de partida, exclusivamente, os contratos das Parcerias centradas na exploração de um bem público por particular cuja finalidade assenta na minimização da limitação do fundo do sector público.

Uma vez compulsada a bibliografia relativa a implementação das PPPs em Moçambique chegou-se à conclusão de que, inicialmente, não havia cobertura legal das PPPs no nosso país⁵³.

⁵³Moçambique. Tribunal Administrativo. Tema II: O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas. Maputo. 2006. Disponível em <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf.> Acesso em 31 jan. 2015.

No âmbito deste estudo, fazemos, apenas, um paralelismo entre os contratos de concessão existentes em Moçambique e os contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as práticas de contratos de concessão actualmente levadas a cabo na Cidade de Chimoio, Província de Manica. Assim, com base nos dados recolhidos no terreno, constatamos que existem bens públicos explorados por particulares no âmbito dos contratos administrativos.

Para efeitos de maior objectividade, clareza e transparência na apresentação dos pontos de vista dos diversos inquiridos, achamos melhor não mencionar os seus nomes e respectivas funções para garantir a privacidade deles que, por razões éticas, permite-nos evitar ferir sensibilidades.

Tal posicionamento fundamenta-se nos dados constantes das tabelas que se seguem:

Tabela 1. Gostaríamos de saber se na Cidade de Chimoio existem bens públicos que estão sendo explorados por particulares?

Nr.	Classe	Inquiridos	Resposta			Percentagem (%)		
			Sim	Não	Abst	Sim	Não	Abst
1	Funcionários Seniores afectos no Município	4	2	1	1	50	25	25
2	Empresários	4	3	1	0	75	25	0
3	Indivíduos	2	0	1	1	0	50	50
Total		10	5	3	2	50	30	20

Em relação à primeira questão os inquiridos funcionários seniores afectos no Município, num universo de 4, 2, na ordem de 50%, responderam que na Cidade de Chimoio existe Parceria Público-Privada, 1, na de 25%, afirmou que não e 1, na de 25% preferiu abster-se.

Num universo de 4 Empresários, 3, na ordem de 75%, responderam positivamente à questão tendo 1, na ordem de 25%, respondeu negativamente.

Ora, às Individualidades, num universo de 2, 1, na ordem de 50%, respondeu negativamente e 1, na ordem de 50%, absteve-se.

De um universo total de 10 inquiridos, 5, na ordem de 75%, conforme ilustra a tabela 1, responderam positivamente à questão, facto que nos permite inferir que, em essência, a Parceria Público-Privada não constitui algo desconhecido entre os actores tanto políticos como económicos na Cidade de Chimoio. 3, na ordem de 30%, responderam negativamente e os restantes 2, na ordem de 20%, abstiveram-se.

As respostas da questão 1, emergem de facto de existirem na Cidade de Chimoio bens públicos que estão sendo explorados por particulares nos mercados públicos. Temos como referência, por um lado, os balneários públicos dos mercados, nomeadamente Central, 25 de Junho, Chapo, e do Mercado Feira, por outro lado, balneários públicos construídos na praça pública da Independência e do Parque Infantil.

Tabela 2. A exploração dos bens públicos por particulares está sujeita à celebração de contratos de Parcerias Público-Privadas?

Nr.	Classe	Inquiridos	Resposta			Percentagem (%)		
			Sim	Não	Abst	Sim	Não	Abst
1	Vereadores do Município	4	3	0	1	75	0	25
2	Empresários	4	2	1	1	50	25	25
3	Individualidades	2	1	1	0	50	50	0
Total		10	6	2	2	60	20	20

Quanto à segunda questão os inquiridos Vereadores do Município, num universo de 4, 3, na ordem de 75%, afirmaram que existe celebração de contratos no âmbito de Parcerias Público-Privadas não acontecendo o mesmo em relação ao restante que, na ordem de 25%, preferiu abster-se.

Quanto aos Empresários, num universo de 4, 2, na ordem de 50%, disseram haver celebração de contratos, 1, na ordem de 25%, disse não haver e 1 na ordem de 25%, absteve-se.

Das 2 Individualidades inquiridas, 1, na ordem de 50%, anuiu favoravelmente a existência de celebração de contratos de Parceira Público-Privada e a outra, na ordem de 50%, afirmou não existirem tais contratos.

Daqui verifica-se que da totalidade dos 10 inquiridos, 6, na ordem de 60%, confirmam a existência de contratos de Parceria Público-Privada ser prática corrente nas relações económico-jurídicas entre o sector público e o privado. Todavia, 2, na ordem de 20%, não assumem a existência de contratos nessas relações, cabendo a abstenção aos restantes 2 inquiridos na ordem, igualmente, de 20%.

Este posicionamento tem, de facto, a sua razão de ser, se tomarmos em consideração a assunção, por parte dos inquiridos, da existência inequívoca de bens públicos explorados por particulares, conforme se refere na questão 1, acima.

Nesta ordem de ideias, constata-se, a partir dos depoimentos dos inquiridos, que os contratos actualmente celebrados são feitos para conferir legalmente a gestão do bem público.

Tabela 3. Havendo lugar para locação de um bem público ao particular existem vantagens ou desvantagens para o Estado, Autarquias e Empresários? Quais são?

Nr.	Classe	Inquiridos	Resposta				Percentagem (%)			
			Vantagens		Desvantagens		Vantagens		Desvntgns	
			Estado/ Autarquia	Empresários	Estado/ Autarquia	Empresários	Est/ Aut	Emp	Est/ Aut	Emp
1	Vereadores do Município	4	4	4	0	0	100	100	0	0
2	Empresários	4	4	4	0	0	100	100	0	0
3	Individualidades	2	2	2	0	0	100	100	0	0
Total		10	10	10	0	0	100	100	0	0

No que tange à terceira questão todos os inquiridos, num universo de 10, e na ordem de 100%, concordam, plenamente, que existem vantagens mútuas entre os intervenientes no processo de Parcerias Público-Privadas.

Tal concordância é-lhes conveniente, na medida em que, o vínculo contratual decorrente da relação entre eles, na gestão do bem público, revela-se bastante para salvaguardar os interesses de ambas as partes.

Tabela 4. Considera a gestão de balneários públicos por particulares um caso de Parceria Público-Privada?

Nr.	Classe	Inquiridos	Resposta			Percentagem (%)		
			Sim	Não	Abst	Sim	Não	Abst
1	Vereadores do Município	4	4	0	0	100	0	0
2	Empresários	4	4	0	0	100	0	0
3	Individualidades	2	2	0	0	100	0	0
Total		10	10	0	0	100	0	0

Nesta quarta questão, os inquiridos são unânimes em considerar que a gestão de balneários públicos, por particulares, é um caso de Parceria Público-Privada, conforme ilustra a tabela 4.

A forma como o processo de exploração de bens públicos por particulares, na Cidade de Chimoio, é feita, dá azo a que se conclua que todo e qualquer actor, seja público seja privado, julgue estar-se perante a figura da relação contratual da Parceria Público-Privada.

Tabela 5. Quem explora e/ou gere o Parque Infantil da Cidade de Chimoio?

Nr.	Classe	Inquiridos	Resposta			Percentagem (%)		
			Município	Empresário	Abst	Sim	Não	Abst
1	Vereadores do Município	4	4	0	0	100	0	0
2	Empresários	4	4	0	0	100	0	0
3	Individualidades	2	2	0	0	100	0	0
Total		10	10	0	0	100	0	0

Nesta quinta e última questão, os inquiridos afirmaram categoricamente que a exploração e/ou a gestão do Parque Infantil da Cidade de Chimoio está a cargo do Município da Cidade conforme ilustra a tabela 5.

Convém realçar que dado o facto de o nosso trabalho incidir precisamente na correcta exploração e adequada gestão do Parque Infantil, e porque este se encontra em avançado estado de degradação, preocupa-nos sobremaneira que o Município não tenha lançado um concurso público para dar a oportunidade dos potenciais interessados do sector privado para celebrarem contratos de locação no âmbito das Parcerias Público-Privadas.

Chegados aqui, cabe-nos tecer as abordagens que encontram sustentabilidade fundamentada na Lei moçambicana, em matéria de exploração de bens públicos, por particulares, no âmbito de Parcerias Público-Privadas.

Em primeiro lugar, para esclarecer o fenómeno das Parcerias Público-Privadas, pertinente achamos ser a necessidade de referir que elas são caracterizadas pelos elementos assentes na lei inerente à relação contratual, com carácter duradouro entre uma entidade do sector público e a outra entidade do sector privado, tendo por objecto a prestação de um serviço público ou de um serviço instrumental à prestação de um serviço público, cujo financiamento total ou parcial é da responsabilidade do sector privado⁵⁴.

Em segundo lugar, nesses termos, e por extensão, a exploração dos bens públicos, por particulares, na Cidade de Chimoio não faz parte da Parceria Público-Privada, conforme referimos no parágrafo anterior, senão vejamos:

Por um lado, os inquiridos afirmaram que a relação contratual celebrada para efeitos de exploração de bens públicos, por particulares, está sujeita ao cumprimento de cláusulas cuja duração dos contratos é de 2 anos renováveis. Para tal, o privado sujeita-se, ainda, a pagar ao

⁵⁴ Cf. al. do nr.1 art. 2, lei 15/2011, de 10 de Agosto.

Município, não só os impostos, mas também um certo valor previamente acordado entre as partes proveniente das receitas obtidas.

Por outro lado, tal prática revela-se ineficiente porquanto a exploração e/ou gestão do Parque Infantil aparece como um exemplo vivo para mostrar a ausência de mecanismos levados a cabo pelo sector público com vista à celebração de contratos de concessão no âmbito das Parcerias Público-Privadas.

Sob o ponto de vista das Parcerias público-Privadas é importante realçar que são tidas como uma via alternativa, recente e duradoura de realização de iniciativas públicas focalizadas no investimento de infra-estruturas e reestruturação dos modelos de exploração ou mesmo de gestão dos bens públicos, que requerem uma intervenção adequada de práticas do sector privado para melhorar o tradicional funcionamento dos serviços e dos bens públicos⁵⁵.

Por via disso, o sector privado passa, então, a ter a possibilidade de conceber, construir, financiar e explorar infraestruturas ou operar e gerir serviços públicos outrora financiados por fundos do erário público, com base na firmação de contratos entre o sector público e o sector privado para implementar e executar os investimentos de exploração e gestão de bens públicos.

Na verdade, elas surgem, principalmente, como uma conseqüenciada necessidade não só de conferir ao sector público novas abordagens de exploração e gestão de bens públicos, mas também de criar condições favoráveis à participação da iniciativa privada na governação pública, visando uma cooperação duradoura⁵⁶ dos agentes públicos e privados a fim de providenciar - infraestruturas e prestação de serviços públicos com base no recurso às capacidades de financiamento e gestão do sector privado.

Queremos, no entanto, defender que as parcerias decorrem da celebração de contratos em regime global de longo prazo baseada em técnicas de concessão, nas quais os serviços contratados são desenvolvidos sob “a tutela” do parceiro público em benefício dos utentes ou do próprio ente

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

público, e o parceiro privado remunerado quer pela cobrança de tarifas aos utentes, quer por pagamentos públicos em função da prestação efectiva dos serviços estipulados⁵⁷.

Culminando, no caso particular da Cidade de Chimoio, partindo do ponto de vista dos inquiridos, percebe-se que o conceito que estes têm das PPPs não se insere ainda na perspectiva geral de reforço da contribuição da iniciativa privada para a governação pública, incentivando a colaboração entre os universos público e privado à luz dos novos credos de redesenho do papel e das funções do Estado e de activação de responsabilidades privadas, configurando não só um instrumento privilegiado ao serviço das modernas finanças públicas, mas também um veículo de assimilação dos valores e das práticas. Deve-se entender que as PPPs são empreendimentos em área de domínio público ou em área de prestação de serviço público, nos quais, mediante o contrato e sob financiamento, no todo ou em parte do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes⁵⁸.

⁵⁷ Cf. nr 1 do art. 22 da Lei nr 15/2011, de 10 de Agosto.

⁵⁸ Cf. al. a) do nr 2 do art. 2 da Lei nr 15/2011, de 10 de Agosto.

CAPÍTULO V–CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.1. CONCLUSÃO

Com base no exposto nos capítulos acima, entende-se que a Parceria Público-Privada de Pequena Dimensão – O Caso do Parque Infantil Municipal de Chimoio assente no fenómeno PPP é recente cuja evolução tem ganho uma expressão multisectorial e mundial, por permitir a adopção de políticas robustas de desenvolvimento de infra-estruturas e modernização da prestação de serviços públicos em condições de restrição orçamental propondo-se uma abordagem alternativa às formas convencionais de instalação e implementação deste tipo de iniciativas.

Em países como o Reino Unido e Portugal conforme acima referido, as PPPs permitiram aliviar a carga orçamental do sector público mediante o estabelecimento de parcerias com o sector privado, que por via disso, viu alargadas as possibilidades de expandir as suas áreas de actuação e investimento dos seus projectos.

Nesses países assiste-se a implementação arrojada de Parcerias Público-Privadas (PPP) que já consagraram o desenvolvimento de infra-estruturas em áreas da saúde e transportes como é o caso de Portugal. Esses exemplos, constituem elementos bastantes para aferir-se que alguns países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento têm adoptado esse modelo, uma vez que possibilita o alargamento, extensão e planificação de estratégias adequadas para envolver os actores privados em projectos sustentáveis de desenvolvimento em parceria com os governos vigentes. Desta forma, o sector privado através das PPPs realiza actividades em áreas de domínio público.

No que toca à realidade moçambicana, a problemática das PPPs foi objecto de uma conferência que se realizou em Maputo, no dia 01 de Outubro de 2002, sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE na qual participou um número considerável de representantes do sector público e privado.

Foi por via disso que alguns casos de concessões foram apresentados no nosso país que, então, se julgava constituírem PPPs, porque apresentavam características vulgarmente identificadas neste

tipo de parcerias, uma vez que os seus vínculos contratuais eram regidos por uma parte de cláusulas que conferiam ao privado o exercício da sua actividade por períodos longos na projecção, construção, exploração e manutenção do empreendimento e prestação de serviço cuja responsabilidade lhe era amputada.

Foi, finalmente, em 2011 que, com o surgimento da Lei 15/2011, de 10 de Agosto, as PPPs tiveram a devida cobertura legal, abrindo espaço para a celebração de contratos das Parcerias Público-Privada em Moçambique.

Na análise e interpretação dos dados apuramos depoimentos que nos permitiram entender o actual decurso da exploração de bens públicos por particular, na Cidade de Chimoio entre actores público e privado nos seus diversos aspectos.

Constata-se que existem de facto, na Cidade de Chimoio, bens sob gestão de privados que estão sendo explorados com base na celebração de contratos administrativos cuja duração é de 2 anos renováveis. Assim, essa contratação é de natureza administrativa atendendo que a sua duração é limitada a certo termo de prazo⁵⁹. Todavia, os contratos celebrados no âmbito das Parcerias Público-Privadas inserem-se na observância de critérios de natureza duradoura cujas cláusulas comportam aspectos que limitam o tempo que, em essência, é longo⁶⁰.

Ora, o presente trabalho visa, por um lado, disseminar as políticas públicas já aprovadas de contratos das Parcerias Público-Privadas (PPP), para despertar a consciência dos actores públicos como privados para assumirem o modelo das Parcerias Público-Privadas no processo de implantação, gestão e desenvolvimento de infra-estruturas no país, em geral, e na Cidade de Chimoio em particular. Por outro lado, visa garantir que as parcerias público-privadas minimizem a limitação do fundo do sector público. Tal se justifica, dado o facto de os resultados colhidos resultantes da pesquisa feita no terreno nos permitiram aferir a não observância do modelo em causa nos termos em que deve ser implementado.

⁵⁹Cf. o nr 1 do art. 40 do Decreto nr 15/2010 de 24 de Maio

⁶⁰ Cf. o nr 1 do art. 22 da Lei 15/2011, de 10 de Agosto.

A legislação moçambicana já cria espaço para que a celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas tenha a sua efectiva implementação⁶¹, não havendo, portanto, lugar para resistência ou ignorância da parte de quem se sinta impelido a pôr em vigor este modelo.

Neste contexto, as PPPs, porque se inserem nas iniciativas políticas de privatização, liberalização, desregulação e introdução de mecanismos de mercado na própria Administração pública, em articulação com o imperativo de limitar a despesa pública, vêm configurar, no geral, no panorama político-económico do nosso país e, em particular, no da Cidade de Chimoio, uma via específica em que os privados são envolvidos estrategicamente na realização de tarefas públicas.

Deve assistir-se à implementação de uma estratégia de privatização combinada com as responsabilidades públicas e activação de responsabilidades privadas ambas associadas a uma redistribuição do papel e das responsabilidades do Estado e da Sociedade moçambicana. Isso, por sua vez, aponta de forma indeclinável para o reforço da participação dos agentes privados na realização do bem comum, uma vez que as parcerias comportam elementos importantes de inovação com implicações, mormemente, nas finanças públicas e nas práticas de financiamento de projectos públicos, na participação do sector privado no seu financiamento e gestão e, bem assim, da partilha de riscos entre os dois parceiros.

Em razão da não observância da celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas, na Cidade de Chimoio, em que o sector público, por via de uma contratação global de longo prazo, adquire ao sector privado serviços instrumentais e finais, ressarcindo o parceiro privado pela prestação dos serviços através de pagamentos públicos periódicos e regulares a título de disponibilidade, corre-se o risco de não se implementar o conjunto de características que compreendem a associação duradoura entre parceiros público e privado, o recurso ao financiamento privado, o envolvimento privado nas várias fases da vida de desenvolvimento dos projectos em benefício da Cidade e a transferência e partilha de de riscos com o parceiro privado, representando requisitos obrigatórios na identificação de uma PPP.

⁶¹ Idem.

É de realçar que os contratos das PPPs têm um carácter duradouro porque enfatizam a duração longa da relação de cooperação entre os dois parceiros, perspectivada na lógica da realização e exploração de um empreendimento ou de um conjunto relacionado de projectos, tendo em conta a necessidade de assegurar o respectivo equilíbrio económico e financeiro num quadro de optimização da transferência e partilha de riscos.

O recurso ao financiamento privado através de contratos das PPPs revela-se vantajoso porque funciona como vector da parceria firmada já que supõe a mobilização dos meios financeiros necessários ao investimento e à exploração dos activos integrados na parceria, garantindo, desta feita, que na Cidade de Chimoio, a celebração de contratos das parcerias público-privadas minimizem a limitação do fundo do sector público.

Ora, visto que, actualmente, o Parque Infantil da Cidade de Chimoio está em continuado e sistemático processo de degradação é imperativa a necessidade de reverter-se a situação mediante a firmação de contratos de Parcerias Público-Privadas entre o Município da Cidade de Chimoio e potenciais empresários interessados na sua exploração. Urge, igualmente, despertar, nos potenciais actores do processo, a necessidade de se envolverem em actividades de viabilização económica, ambiental e financeira visando a efectiva implantação de projectos no âmbito das PPPs.

Como se disse em parágrafos anteriores, a celebração de contratos de concessão de natureza administrativa entre o sector público e o sector privado permite que, actualmente, haja pessoas singulares exercendo actividades meramente comerciais sem que, no entanto, se preocupem com a manutenção e gestão do Parque Infantil.

É com base nesta perspectiva que defendemos a ideia do estabelecimento de contratos de Parcerias Público-Privadas entre o Município da Cidade de Chimoio com o sector privado

mediante concurso público⁶², como forma de permitir que este sector beneficie dessa relação para conferir maior robustez às finanças públicas.

Relembremos que os dados discutidos acima, apenas, nos permitiram aferir a existência de celebração de contratos de concessão administrativa dos bens públicos facto que reforça a abordagem em torno da qual o fenómeno da celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas não está sendo implementado na Cidade de Chimoio, e, por conseguinte, assiste-se de maneira impávida a degradação dos bens públicos, como é o caso concreto do Parque Infantil.

É este o contributo que reputamos pertinente apresentar na esperança de que haja a devida sensibilidade na adopção do fenómeno celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas, animados pelo propósito de tornar mais compreensível o alcance e a riqueza deste trabalho e, bem assim, as suas possibilidades de exploração como um arranjo inovador entre os sectores público e privado, susceptível de promover uma nova governação pública.

Para concluir, achamos que os actores que, presentemente, estão envolvidos no processo de celebração de contratos de concessão administrativa, na Cidade de Chimoio, se sensibilizados em observar os mecanismos inerentes a exploração de bens públicos por particular, tendo em atenção a celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas, sujeitar-se-iam ao livre exercício das suas actividades para que o retorno dos seus fundos de investimento fosse salvaguardado a longo prazo.

⁶² Cf. nr. 1 do art. 13. Da Lei 15/2011, de 10 de Agosto.

5.2. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que:

- O sector público e privado se sintam motivados em levar a cabo a celebração de contratos das Parcerias Público-Privadas (PPPs).
- O sector público representado, pelo Município da Cidade de Chimoio crie condições para a realização de palestras junto do sector privado no sentido de sensibilizá-lo a aderir ao modelo de contratação das Parcerias Público-Privadas (PPPs).
- O Município da Cidade de Chimoio implemente a Lei 15/2011, de 10 de Agosto (Lei das Parcerias Público-Privadas).
- O Município da Cidade de Chimoio deve observar o dispositivo legal que cria as Parcerias Público-Privadas.
- O Município da Cidade de Chimoio deve celebrar contratos de locação no âmbito das Parcerias Público-Privadas.
- O Município da Cidade de Chimoio deve disseminar a Lei 15/2011, de 10 de Agosto (Lei das Parcerias Público-Privadas) junto das estruturas dos Postos Administrativos Urbanos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Maputo. 2004. p. 131.

DECRETO n.º 20/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Nacala, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

DECRETO n.º 21/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos de Concessão da Rede Ferroviária do Norte efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Ferroviário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

DECRETO n.º 22/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Maputo, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, à Sociedade de Desenvolvimento de Maputo, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

DECRETO n.º 72/98, de 23 de Dezembro, que estabelece os princípios e regras que enquadram a delegação da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água sob gestão estatal, incluindo aqueles que estejam, transitoriamente, a favor de entidades de direito privado ..., publicado no BR n.º 51, I Série.

DECRETO n.º 4, 15/2010 de 24 de Maio, Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

DECRETO número 43/2009, de 21 de Agosto, Regulamento da Lei de Investimentos.

DECRETO-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril de 2003. Define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas. Emitido Por Ministério das Finanças. Publicado no DR 97-SÉRIE I-A.

LEI número 14/2011, de 10 de Agosto, Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses particulares (arts. De 176-186).

LEI número 15/2011, DE 10 AGOSTO, LEI das PPP's.

LEI número 3/93, de 24 de Junho, Lei de investimentos.

LEI número 6/2012, DE 8 DE Fevereiro, Lei das Empresas Públicas (art. 48).

MOÇAMBIQUE. Tribunal Administrativo. Tema II: O Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas. Maputo. 2006. Disponível em <http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf> Acesso em 31 jan. 2015.

REGULAMENTO da Lei das PPP's (RLPP's), aprovado pelo decreto número 16/2012, de 4 de Junho

ALLISON, Graham T. (1987). «Public and *Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*» *Classics of Public Administration*, ed. by Jay M. Shafritz

AMARAL, D. Freitas (2006), Curso de Direito Administrativo, Almedina. 3ª ed. Vol. I. p. 39.

ATKINSON, A.B. e STIGLITZ, J.E., (1980) – *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill.

AZEVEDO, Maria E. (2008). *Tese de Doutoramento em Direito Ramo: Ciências Jurídico-Económicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

BRITO, Madeira de, Contratos de PPPs

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (2001) *O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo passa também*. in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor, Coimbra, Coimbra Editora.

CCE, (2004) – *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. Bruxelas.

CHIZIANE, Eduardo Alexandre, Regime moçambicano de PPP

CLARK, J. e J. Newman. 1997. *The Managerial State*. Sage. London.

CLARKE, John and Janet Newman. (1997). *The Managerial State*. London: Sage Publications.

CÓDIGO CIVIL. *Atualizado*. Maputo. Plural editores. 3ª ed. 2006. p. 744.

CORNER, D. (2006). The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocation risk, in: *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005 - *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk*, OECE Journal on Budgeting, vol. 5, nº 3.

DA MOTA, C. E. F., (2012). *Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas, especialidade em Planeamento e Estratégia Empresarial*, Lisboa,.

FALCONER, Peter. MCLAUGHLIN, Kathleen. (2000). *Public-private partnerships and the "New Labour" Government in Britain*, in: *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. – New York, Routledge.London.

FERREIRA, Eduardo Paz (2004). *O Novo Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas em Portugal*. Manual Prático de Parcerias Público-Privadas, Sintra, NPF – Pesquisa e Formação.

GULLICK Luther and Lyndall Urwick (eds). (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Inst. of Public Administration.

HOOD, C. (1991) – *A Public Management for all Seasons*.

HOOD, Daniel. (2006). England and Wales, in: *A Practical Guide to PPP in Europe*, London. City & Publishing.

KÖNIG, R. (1996). *On the Critique of New Public Administration*. Speyer: Speyerer Forschungsberichte.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade (2001). *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimentos Básicos, Pesquisa Bibliográfica, Projecto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos*. 6. Ed. São Paulo, Editora Atlas S.A.

LYNN, Lawrence. 2003. *Public Management*. in *Handbook of Public Administration*, ed. by Guy Peters and Jon Pierre.Sage Publications. London. 14 – 24.

- MACHETE, Rui Chancerelle de. (2001). *O Capital Humano na Função Pública. Contratualização/Estaturização*. in: A Administração Pública no Limiar do Século XXI: o Grandes Desafios. INA. Oeiras.
- METCALFE, L.e S.Richards. (1987). *Evolving Public Management Cultures*. In J. Kooiman e K Eliassen (eds). *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- MOTA, Barroso, Nunes e Ferreira. (2010) – *Finanças Empresariais Teoria e Prática*, Edições Sílabo, Lisboa.
- NEWMAN, J., S. RICHARDS, P. SMITH.(2000). *Modelling institutional change: the making of markets*, in. *Transforming British Government: Changing Roles and Relationships*. London. Macmillan.vol. 2.
- OCDE (1995) – *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*, Paris.
- OCDE. (2005) - *Modernising Government: The Way Forward*, OCDE Publishing. Paris.
- PAUL A. Grout, *The Economics of the Private Finance Initiative*, OREP, 1997, vol. 13, nº 4, pp. 53 e ss.
- PERRY, J.K. Kraemer. Eds. (1993). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield.
- PIERRE, J. ed. (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Competitive Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- POLLITT, C. e Boukaert. (2004). 2ª ed. *Public Management Reform: A comparative Analysis*.Oxford: Oxford University Press.
- POMBEIRO, António A. Figueiredo B. (2003) – *AS PPP/PFI Parcerias Público-Privadas e Sua Auditoria*. Coleção Auditoria. Áreas Editora. Lisboa.

RAINEY, Hall G. (1980) *Public Management: Recent Developments and Current Prospects.*, In Naomi Lynn a Aaron Wildawsky (eds) *Public Administration: The State of The Discipline.* Chatham, N.J.: Catham House Publishing Inc.

Rocha, J.A.O. (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática.* Lisboa. Escolar Editora.

SOUSA, Alfredo José de. (2001). *As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento. O Papel do Controlo Financeiro Externo, comunicação à Conferência “As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento,* Funchal, Intervenção proferida em Novembro de 2001, Revista do Tribunal de Contas nº 36.

VIEIRA, Pedro Siza, Os Tipos Contratuais subjacentes às Parcerias PúblicoPrivadas em Portugal, in. Manual Prático de Parcerias Público-Privadas, Lisboa, NPF – Pesquisa e Formação, 2004

YAMAMOTO, H. (2003) – *New Public Management: Japan’s Practice,* IIPS Policy Paper 293E. Tokyo.

ANEXO. 1

QUESTÕES:

- 1- Gostaríamos de saber se na Cidade de Chimoio existem bens públicos que estão sendo explorados por particulares?**

- 2- A exploração dos bens públicos por particulares está sujeita à celebração de contratos de Parcerias Público-Privadas?**

- 3- Havendo lugar para locação de um bem público ao particular existem vantagens ou desvantagens para o Estado, Autarquias e Empresários? Quais são?**

- 4- Considera a gestão de balneários públicos por particulares um caso de Parceria Público-Privada?**

- 5- Quem explora e/ou gere o Parque Infantil da Cidade de Chimoio?**