



UNIVERSIDADE
EDUARDO
MONDLANE

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

LICENCIANDA: ERCÍLIA JÚLIO MONDLANE

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane:

Uma reflexão a partir do Serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé -1

(2014;2016)

Maputo

2021

Ercília Júlio Mondlane

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão Pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane:

Uma reflexão a partir do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé -1

(2014;2016)

Trabalho de fim de curso a ser apresentado à Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, como um dos requisitos parciais para a obtenção do grau académico de Licenciatura em Administração Pública.

Supervisor: Salvador Jeremias.

Maputo

2021

Ercília Júlio Mondlane

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão Pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane:

Uma reflexão a partir do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé -I

(2014;2016)

Trabalho de Fim do Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política e Administração Pública em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau académico de licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane.

Data de Aprovação

____/____/____

Júri:

O Presidente

O Supervisor

O Oponente

Maputo

2021

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho nunca foi apresentado para a obtenção de qualquer grau académico e que este estudo é resultado da minha investigação, estando indicadas na bibliografia as fontes usadas para a sua elaboração.

A Licencianda

(Ercília Júlio Mondlane)

Maputo

2021

DEDICATÓRIA

À Júlio David Mondlane e Nely Profílio
Chissano pelo incentivo e confiança.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, graça e sabedoria que me concedeu ao longo da jornada na académica.

À minha família, designadamente: os meus Pais (Júlio David Mondlane e Nely Profílio Chissano) e os meus irmãos (Tomás, Belquícia, Janete e Profina Mondlane) pelo incentivo, investimento, amor, motivação e presença na minha caminhada. O meu tio (Mário David Mondlane) e, finalmente, os primos (David, Brigildo e Lónia Mondlane) pelo suporte e compreensão durante os anos que residíamos juntos.

No decorrer da elaboração do presente trabalho foi-me colocada uma necessidade de procurar auxílio dos docentes que já se deparam com uma pesquisa deste gabarito. Neste caso não foi o contrário. Deste modo, é com imensa vénia que aprez-me agradecer ao meu Professor MA. Salvador Jeremias, pelo auxílio prestado ao longo da pesquisa, no fornecimento de matérias e incentivo à pesquisa de campo. Igualmente, ao Professor MA. Yassine Chicombe pela motivação à pesquisa e por ser realístico no que tange à situação encontrada ao longo da pesquisa de campo, e pelas recomendações e correcções do trabalho.

Aos Professores do Departamento de Ciência Política e Administração Pública.

Aos Professores do Centro de Línguas da universidade Eduardo Mondlane e colegas, em especial a Dona Angelina, pelos ensinamentos, legados e companhia. E ao colega Alberto Nhanchengo pelo apoio técnico.

Agradecer a Dra. Vitória Ferreira pela ajuda prestada visando garantir uma Habitação em Inhambane, no âmbito da recolha de dados no campo e ao Dr. Alfredo Comé pela concessão de alojamento nas instalações da Escola Superior de Hotelaria e Turismo de Inhambane.

À todos os meus colegas e companheiros de jornada académica, dos cursos de Administração Pública e de Ciência Política, em especial à Taciana Pilaly, a Letícia Matsinhe, a Fátima Saeze, ao Francisco Nhacudime, a Stefania Bambo, ao Ezéquias Erasmo, ao Abdul Monteiro, ao Álvaro Alfredo, a Cristina Diese, e a Elisa Nhanice pela companhia e apoio no âmbito da investigação.

Aos meus colegas da Escola Superior de Hotelaria e Turismo de Inhambane, em especial à Nádia, a Quitéria, a Miranda, a Camila, entre outros, pelo apoio e recepção. Endereço a minha imensa gratidão aos funcionários da ESTHI, especificamente do Departamento de Alojamento.

Agradeço aos chefes dos quarteirões (L, M, N, O, P, Q, R e S) do bairro Muelé 1, e em especial ao Sr. Noé Saitane Nhamuie pela ajuda e por ter sido o guia no âmbito da realização dos Inquéritos.

Por fim, aos Guerreiros do Clube 21, em particular a Alzira Beltrano, e a Argentina Beltrano e a todo Ministério Eclesiástico pelas orações.

EPIGRAFE

*Conceptual clarity is a prerequisite of any
discussion of public-private partnerships.*

Christopher Pollit (2003, S.P)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM- Assembleia Municipal

CIP- Centro de Integridade Pública

CIRESP- Comissão Inter- Ministerial para a Reforma do Sector Público

CM – Conselho Municipal

CMCI - Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

CRM - Constituição da República de Moçambique

EGRSP- Estratégia Global da Reforma do Sector Público

ERDAP- Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública

INE – Instituto Nacional de Estatística

NGP – Nova Gestão Pública

ONG- Organização Não Governamental

PCM- Presidente do Conselho Municipal

PPP's- Parcerias Público Privadas

PRE- Programa de Reabilitação Económica

RSP- Reforma do Sector Público

TA - Tribunal Administrativo

UGEA- Unidade Gestora e Executora de Aquisições

UP- Universidade Pedagógica

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização de Inhambane.....	61
Figura 2 - Campo Muelé-1 na 1ª adjudicação	65
Figura 3 - Vista actual do Campo Municipal de Muelé-1	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Condições do campo antes da Reabilitação	71
Gráfico 2 - Benefícios do campo 1	72
Gráfico 3 - Grau de acessibilidade do Campo Municipal de Muelé 1	72
Gráfico 4 - Funcionamento do campo 1	73
Gráfico 5 - Gestão do campo 1	73
Gráfico 6 - Grau de satisfação 1	74

RESUMO

A Mudança na Gestão Pública, ao longo das décadas apresentou-se como necessária para a adequação dos serviços prestados aos cidadãos. Esta Mudança, impulsionou um conjunto de reformas no sector público moçambicano, marcadas pelo lançamento em junho de 2001 da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) 2001-2011. Ela procurou orientar as instituições públicas para a melhoria da qualidade dos seus serviços, visando obter uma cultura pública direccionada para a integridade, transparência, eficiência e eficácia na prestação de serviços. Pela relevância do assunto, suscitou na pesquisadora interesse de analisar a eficácia da Mudança na Gestão Pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane: uma reflexão a partir do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé -1. Para o alcance dos objetivos pretendidos, serviu-se dos métodos que são adoptados na busca do conhecimento: à abordagem Hipotetico-dedutivo, pesquisa qualitativa, aplicada, explicativa, bibliográfica e documental, monográfica e comparativa, entrevista semi-estruturada e inqueritos. Em termos de orientação teórica temos: à teoriado agente-principal, Principal-agente e Gestão da Mudança qualidade do produto. Em vertude disto, conclui-se que a mudança na gestão pública mostrou-seineficaz na prestação de serviçosde reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, quando estimado no prisma da sustentabilidade, tempo, e de custo de produção, apesar de ter alcançadoos objectivos. Ademais, averiguou-se o nível de satisfação dos Munícipes, e constatou-se que 93% mostraram-se satisfeitos, e por outro lado 5 % insatisfeitos com os resultados da reabilitação do campo municipal de Muelé 1. Todavia, os munícipes são unânimes ao advogarem a necessidade de melhorias da infra-estrutura desportiva.

Palavras-Chave: Mudança na gestão pública, Eficácia, Serviços públicos e Conselho Municipal da Cidade de Inhambane.

ABSTRACT

The change in public management, over the decades presented itself as necessary for the adequacy of the services provided to citizens. This change prompted a series of reforms in the Mozambican public sector, marked by the launch in June 2001 of global strategy of public reform (EGRP) 2001-2011. It sought to guide public institutions to the quality of their services, aiming to achieve a public culture aimed at integrity, transparency, provision of services. Due to the relevance of the subject, it aroused interest in the researcher to analyze the effectiveness of change in public Management inherent to the provision of services in Municipal Council of Inhambane: a reflection from the rehabilitation service from Municipal camp of Muele-1. To achieve the intended objectives, it used the methods that are adopted in the search for Knowledge: the Hypothetical-deductive, approach, qualitative research, applied, explanatory, bibliographic and documentary, Monographic and comparative, semi-structured interview and surveys. In terms of theoretical guidance we have: the theory of main agent, Management and management of change product quality. In reality, it is concluded that the change in public management proved to be ineffective in the provision of rehabilitation services of the municipal field of Muele-1, when estimated in the prism of sustainability, time and production cost, despite having achieved the objectives. In addition, the level of satisfaction of the municipalities was checked, and it was found that 93% were satisfied, and on the other hand, 5% were dissatisfied with the results of the rehabilitation of the municipal camp of Muele -1. However, the citizens are unanimous in advocating the need to improve the sports infrastructure.

Key-words: change in public management, effectiveness, public service and Inhambane City Municipal Council.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO	16
1. Introdução.....	16
1.1 Delimitação do tema.....	18
1.2 Justificativa.....	18
1.3 Problema.....	20
1.3.1 Pergunta de partida:	22
1.4 Hipóteses	22
1.6 Objectivos.....	23
1.6.1 Geral:	23
1.6. 2. Específicos:.....	23
CAPÍTULO II- METODOLOGIA.....	24
2.1 Caracterização da pesquisa.....	24
2.1.2 Técnica de pesquisa e Instrumentos de colecta de dados	25
2.2 Delimitação do Universo da População	27
2.3 Operacionalização das variáveis.....	28
CAPITULO III –ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....	29
3.1 Revisão da literatura	29
3.1.1 Eficácia	29
3.1.2 Mudança na gestão pública.....	29
3.1.3 Modelos de Gestão Pública	36
3.1.4 Teorias da Gestão Pública	41
3.1.5 Serviço Público.....	42
3.1.6 Parceria público-privadas	47
3.2 Quadro teórico	57
CAPÍTULO IV-APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE DADOS	61
4. 1 Descrição do objecto de estudo	61

4.1.1 Localização do Município de Inhambane.....	62
4.1.2 Divisão Administrativa.....	62
4.1.3 Infra-estruturas sócio-económicas.....	62
4.1.4 Campo Municipal de Muelé-1	63
4.2 EFICÁCIA DA MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA INERENTE AO SERVIÇO DE REABILITAÇÃO DO CAMPO MUNICIPAL DE MUELÉ-1.	64
4.2.1 Padrões distributivos do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1. 64	
4.2.2 Contratação da Conexões-Multi-Serviços.....	64
4.2.2 Contratação da Empresa <i>Sidat Sport</i>	66
4.3. Os resultados alcançados com serviço de reabilitação do campo municipal de Muelé-1.....	69
4.4 O nível de satisfação dos munícipes com a execução do serviço de reabilitação do Campo Municipal.	70
4.4.1 As condições do Campo Municipal de Muelé-1 antes da reabilitação.....	71
4.4.2 Benefícios do Campo Municipal de Muelé-1 aos munícipes: Depois da reabilitação.....	71
4.4.3 Grau de acessibilidade do Campo de Municipal de Muelé 1 aos Munícipes.	72
4.4.4 Avaliação do funcionamento do Campo Municipal de Muelé 1.....	73
4.4.5 Gestão do Campo Municipal de Muelé-1.....	73
4.4.6 Graude satisfaçãopela reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1	74
4.5 Constrangimentos decorrentes da implementação do serviço de reabilitação de campo municipal de Muelé-1	75
CONCLUSÃO.....	79
RECOMENDAÇÕES.....	81
BIBLIOGRAFIA	82
LEGISLAÇÃO	86
WEBSITES.....	86

ENTREVISTAS	86
INQUÉRITOS	87
APÊNDICES	88

CAPÍTULO I- INTRODUÇÃO

1. Introdução

O presente trabalho é intitulado “Análise da eficácia da Mudança na gestão Pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane: uma reflexão a partir do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, no período de 2014 á 2017”. Este tema insere-se no contexto do debate teórico sobre as mudanças ocorridas no sector público, visando a melhoria na prestação de serviços aos utentes. As referidas mudanças iniciaram nos primórdios da década 80, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional e à posterior introdução da Nova Gestão Pública.

Em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise económica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (económica, social e administrativa), todas interligadas (ABRUCIO, 1997). Conforme o ajuste estrutural, constituiu o tema que prendeu a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo, em termos mais concretos o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado.

Nos anos 90, embora o ajuste estrutural continue figurando entre os principais temas, a ênfase do debate dos políticos, deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa (BRESSER PEREIRA et al, 2003). Esta Reforma que consistiu numa primeira fase, no chamado “gerenciamento diluído” caracterizava-se pela redução dos gastos públicos e do número de funcionários. Importa referir que a reforma administrativa foi formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial. É no contexto das reformas que o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, impulsionou o início de mudanças na gestão pública (sector público), através da descentralização na componente administrativa (desconcentração) procurando delegar poder às outras entidades não-estatais visando a aproximação dos serviços públicos aos utentes e melhorar a sua qualidade.

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Nesta senda de mudanças na gestão pública que o sector público estabelece parcerias com o sector privado (privatização, terceirização, delegação de poderes, entre outras) e por meio destas, proporciona a ocorrência das chamadas parcerias público-privadas.

É neste contexto que o trabalho visa analisar a eficácia da mudança na gestão pública inerente ao serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, no Município da Cidade de Inhambane, durante o período de 2014 a 2016.

Em relação a sua organização, o trabalho estrutura-se em 4 capítulos, sustentados por Gil (2008:181-183) nomeadamente: O primeiro capítulo da Introdução que compreende: apresentação do Tema, contextualização, delimitação, justificativa, problema e hipótese. O segundo capítulo refere-se ao Enquadramento teórico e conceitual; O terceiro capítulo à Metodologia e, por fim, o quarto capítulo dedica-se à análise e discussão de dados: caracterização do objeto de estudo, análise e a conclusão.

1.1 Delimitação do tema

O tema em estudo é delineado em obediência a dois critérios nomeadamente: o critério espacial e o temporal. No referente ao local de estudo, a pesquisa foi realizada no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, concretamente no bairro Muelé-1. Em relação ao critério temporal a pesquisa tem como período os anos 2014 a 2016.

1.2 Justificativa

A discussão do tema deste trabalho torna-se relevante na arena académica visto que estudos realizados indicam que ao longo dos tempos, os investigadores na arena social, têm vindo a analisar as reformas gerenciais e seus impactos na provisão satisfatória de serviços públicos, por exemplo:

No ano 2013, a UTRESP publicou um artigo intitulado “Pesquisa da Avaliação da satisfação dos serviços: como a origem da insatisfação dos utentes”, o mesmo refere que aspectos como tempo de expediente (e incumprimento de prazos para obtenção do serviço), morosidade no atendimento são tidos como os principais factores causadores da insatisfação do utente no acesso ao serviço (UTRESP, 2009).

Ainda, no ano 2018, Carmecino Zacarias Filipe Mazuze publicou o trabalho de final de curso que abordava: “Análise da Eficácia das Parcerias Público-Privadas na Prestação de Serviços Públicos Aduaneiros em Moçambique: O Caso da JUE (2009-17)”. O trabalho defende que uma parceria público-privada só é eficaz se for levado em consideração factores como: a monitoria, a avaliação do desempenho, a transparência e prestação de contas.

Estes estudos são relevantes porque identificam os problemas que surgem na prestação de serviços. Por outro lado, apresenta-se os mecanismos que podem conduzir à eficácia das Parcerias Público-Privadas. Através destes estudos, pode-se perceber que a prestação dos serviços públicos constitui um fenómeno que suscita investigação, analisando-se múltiplos indicadores para a sua avaliação, tais como: qualidade do serviço, monitoria, cumprimento de cláusulas e o tempo despendido para prover o serviço.

A presente pesquisa, não se distancia dos estudos referidos em epigrafe, pretende analisar a eficácia da mudança na gestão pública na prestação de serviços. Olha para os factores que estruturam o processo (contratação) e usa os indicadores (qualidade, tempo,

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

e produtividade, sustentabilidade) para dissecar a provisão do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1. E, de uma certa forma, pode-se aferir a permanência ou continuidade dos fenómenos constatados pelos estudos acima mencionados.

O estudo torna-se teoricamente ainda relevante na medida em que as mudanças recentes na administração pública, sobre a utilização do *managerialismo* na administração pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela reforma administrativa. O Modelo gerencial veio para preencher um vazio teórico e prático, deixado pela burocracia, e captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controlo dos gastos e a demanda pela melhoria de qualidade dos serviços (ABRUCIO, 1997).

Este trabalho, contribui de forma prática, para a melhoria da forma como são prestados e geridos os serviços públicos. A escolha do tema deve-se a investigação feita pela pesquisadora em torno de Parcerias Pública-Privadas, e acompanhada de indagações quotidianas sobre os efeitos deste tipo de parcerias para o sector público. Por outra, deve-se ao facto de os estudos sobre a mudança na gestão pública serem actuais.

Quanto ao local de estudo, Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, bairro Muelé-1, porquanto constitui o local da implementação do serviço de reabilitação e por ter prendido a atenção da pesquisadora. Outrossim, relativo a periodização nomeadamente: o ano 2014 que foi o tempo da celebração do primeiro contrato entre a CMCI e a Conexões Multi-serviços, e o ano 2016 fase da adjudicação do serviço a *Sidat-Sport*, o intervalo de 2014-2016 definido como período de pesquisa.

1.3 Problema

Moçambique, tal como outros países da região da África Austral, iniciou um processo de descentralização que é parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, económica e administrativa, em curso desde os primórdios dos anos 80, e tornadas praticamente inevitáveis por causa da contínua degradação da situação económica, social e política do país (FARIA e CHICHAVA, 1999).

Nessa conjuntura, o então modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo auto-referencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009). Por exemplo: na década de 70 a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira se tornou mais aguda. A excessiva complexidade dos procedimentos administrativos fez com que houvesse a ineficiência na prestação e acesso aos serviços públicos, devido a lentidão e excessivo apego as normas. Para enfrentar essa situação, o aparato governamental precisava de ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas (ABRÚCIO, 2003). Como forma de superar o modelo, propunha-se a construção de uma nova burocracia, ou seja, diversas técnicas gerenciais como solução para os problemas do sector público, em contraposição às soluções de cunho mais weberiano. É neste âmbito que a Nova Gestão Pública (NGP) surge devido a convicção de que a burocracia estava degradada e precisava de um arranjo e, que as soluções do sector privado eram a chave para o arranjo. A solução para resolver os problemas da administração seria a transferência das actividades do governo para o sector privado e a outra solução seria a deslocação das práticas da gestão privada para as operações governamentais.

Como parte da primeira solução, o sector público faz-se valer de parcerias com o sector privado. As parcerias públicas privadas são colaborações entre parceiro público e privado, para juntos, convergindo esforços, solucionarem problemas referentes à prestação de bens e serviços à sociedade com maior qualidade dentro do prazo e do orçamento previsto, isto é, formas segundo as quais o governo e as entidades privadas trabalham em conjunto na busca de objectivos sociais. Nesta relação, ocorre um conjunto de mudanças estruturais, de regras e na maneira de proceder da administração por forma a responder eficazmente a demanda da colectividade.

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

A fim de dar vazão aos princípios que lhe regem, a Administração Pública na sua relação com o Privado celebra contratos os quais obedecem um conjunto de procedimentos administrativos para a sua efectivação, na medida em que a vontade da administração pública é expressa através de sucessão de actos e formalidades ordenados com vista a formação, expressão e realização da vontade da administração pública.

No que concerne ao caso em estudo, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane lançou um concurso em 2014, para seleccionar uma empresa que procedesse à reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1. A empresa apurada foi a Conexão Multi-Serviços, com o valor de 7 milhões de meticais, com quem o CMCI celebrou o contrato número 08/UGEA/CMCI/2014, da empreitada de reabilitação do Campo. O mesmo foi assinado no dia 08 de abril de 2014.

Nos termos do contrato, a empresa tinha 90 dias para desenvolver o trabalho, mas, dois meses depois, constatou-se a não apresentação do projecto técnico da obra, e o facto de no caderno de encargo nada constar sobre os elementos técnicos (tipo de piso, cola areia especial) que são fundamentais para a colocação do relvado no campo. Este facto determinou a suspensão da obra e consequente anulação do contrato.

Dois anos depois, como forma de proceder com o trabalho, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane (CMCI) adjudicou a mesma obra a um empreiteiro, à *Sidat Sport* no dia 29 de fevereiro de 2016, e com um valor de contrato de 16 milhões de meticais (CIP, 2016). Este valor proposto pela empresa *sidat sport* em comparação com o montante da primeira empresa Conexões Multi-serviços de 7 milhões, apresenta-se elevado.

O facto de o CMCI ter celebrado contrato com a empresa *Sidat Sport*, com um orçamento duas vezes mais elevado do que a empreitada inicial, viola o disposto no regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas e fornecimento de bens e serviços em vigor em Moçambique, afirma:

No Capítulo II, Secção III, artigo 69, nº1 e alínea *a*) do decreto 5/2016 de 8 março cujo valor padrão para este tipo de concurso é de cinco milhões de meticais (5.000.000,00 MT) para empreitada de obras públicas.

Todos esses aspectos à luz da teoria da Gestão da Mudança de qualidade do produto, revelam problemas de eficácia no processo de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, tais como: Tempo, Custo, Fiscalização e incumprimento do contrato. Os problemas identificados permitem-nos formular a seguinte pergunta de partida.

1.3.1 Pergunta de partida:

- Em que medida a mudança na gestão pública contribuiu de forma eficaz na prestação de serviço de reabilitação no Campo Municipal de Muele-1?

1.4 Hipóteses

- A mudança na gestão pública contribuiu de forma eficaz na prestação de serviços de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, na medida em que os resultados de reabilitação foram alcançados.

1.5 Variáveis

Para Prodanov e Freitas (2013) as variáveis consistem na correlação entre as mesmas que buscam explicar os fenómenos (Variáveis Independentes) e variáveis que correspondem aos fenómenos a serem explicados (Variáveis Dependentes).

A relação entre as variáveis é correlação entre si para gerarem um fenómeno. Destaca-se que nas hipóteses levantadas a Variável independente é a Mudança na Gestão Pública e a Variável dependente é a prestação de serviços.

1.6 Objectivos

1.6.1 Geral:

- Analisar a eficácia da mudança na gestão pública inerente ao serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, durante o período de 2014 á 2016.

1.6. 2. Específicos:

- Descrever os padrões distributivos do serviço de reabilitação do campo municipal de Muelé-1;
- Apurar os resultados que foram alcançados com serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, de uma forma eficaz e sustentável e com um impacto positivo;
- Averiguar o nível de satisfação dos munícipes com a execução do serviço de reabilitação do campo municipal.
- Identificar os constrangimentos decorrentes da implementação do serviço de reabilitação de Campo Municipal de Muelé-1;

CAPÍTULO II- METODOLOGIA

Metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento (ANDRADE, 2007:119). Na procura do alcance dos objectivos gerais e específicos deste trabalho, desenhou-se um conjunto de métodos para a sua materialização. Em que se obedece a seguinte caracterização:

2.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa é de carácter qualitativo. Segundo Soares (2003:19) a pesquisa qualitativa é aquele cujo pesquisador interpreta os factos procurando solução para o problema proposto. No princípio da investigação, verificamos um problema na forma como foi provido o serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1 que ao longo do trabalho buscamos responder a questão: em que medida a mudança na gestão contribuiu na eficácia da prestação de serviço de reabilitação no campo Municipal de Muele-1?

Quanto ao método de abordagem a nossa pesquisa é hipotético-dedutivo inicia-se com um problema ou uma lacuna no conhecimento científico, passando pela formulação de hipóteses e por um processo de inferência dedutiva, o qual testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela referida hipótese (PRODANOV e FREITAS, 2013:31). Ao longo da pesquisa identificou-se um problema relativo a eficácia na prestação de serviço de reabilitação do campo municipal de muelé-1, e formulou-se a seguinte questão de partida: em que medida a mudança na gestão contribuiu de forma eficaz na prestação de serviço de reabilitação no Campo Municipal de Muele-1? Para responder ao problema levantou-se uma hipótese e que foi sujeita a teste.

Segundo Prodanov e Freitas (2013: 51), quanto a natureza, a pesquisa pode ser básica ou aplicada. Para os fins desta pesquisa serve-se da pesquisa aplicada que visa gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos, que envolve verdades e interesses locais.

Quanto aos objectivos para o alcance das metas do presente trabalho, subsidia-se da pesquisa exploratória que procura proporcionar informações sobre o tema a ser investigado e facilitando deste modo a sua delimitação, orientação e fixação dos objetivos, formulação das hipóteses ou descobrir um novo enfoque para o assunto e tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para

estudos posteriores. (GIL, 2008: 27). Este tipo de pesquisa assume a forma bibliográfica e estudos de caso.

Quanto ao procedimento técnico, neste tipo de classificação destacamos os seguintes procedimentos: bibliográfica, documental, monográfico. Para melhor percepção do problema em destaque neste trabalho, recorreu-se à pesquisa bibliográfica visando a colecta de mais informações concernentes à mudança na gestão pública, a contratação de Parceria Público-Privadas, nomeadamente em artigos, livros e dissertações. No que tange à pesquisa documental subsidiou-se na documentação legal: lei nº 15/2011, de 10 de agosto, Decreto nº 16/2012 de 4 de julho e entre outros, bem como jornais com o escopo de obter informações adicionais relacionadas ao assunto em menção. A Pesquisa bibliográfica foi feita nas seguintes bibliotecas: Biblioteca Central Brazão Mazula, Biblioteca da UP e do Banco de Moçambique.

No que concerne ao método Monográfico, de acordo com Andrade (2007:124), o método monográfico ou estudo de caso consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com finalidade de obter generalizações. Sendo assim, a pesquisa centrou-se no estudo de caso, os Municípios da cidade de Inhambane, em especial. Também, serviu-se do método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento (LAKATOS e MARCONI, 2003: 107). Nesta pesquisa recorreu-se ao método comparativo, afim de proceder-se a análise do período anterior e posterior a reabilitação do campo Municipal de Muelé-1.

2.1.2 Técnica de pesquisa e Instrumentos de colecta de dados

Para Severino (2007: 124) as técnicas são os procedimentos operacionais que servem de medição prática para a realização das pesquisas. Para auxiliar na análise e interpretação de dados, servimo-nos das Entrevistas. Segundo Andrade (2006: 146) a entrevista semi-estruturada consiste em uma conversação informal, que pode ser alimentada por perguntas abertas, proporcionando maior liberdade para o informante. Por distinto, a entrevista semi-estruturada é quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direcção que considere adequada (LAKATOS e MARCONI, 2011: 281).

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Para uma melhor análise de dados, recorreremos à entrevista e especificamente da semi-estruturada, usando uma amostra de tipicidade ou intencional. Nesta fase, tentou-se buscar informações relativas ao tema proposto, visando perceber através de questionamento aberto a eficácia da Mudança na Gestão Pública inerente à prestação de serviços de reabilitação, no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane. Através desse tipo de entrevista procurou-se colectar dados qualitativos que advêm da interacção estabelecida na entrevista através do roteiro previamente criado.

Esse tipo de entrevista foi administrado aos seguintes intervenientes: Entrevista nº1 com Noé Saitane Nhamuie (Chefe do Quarteirão L). Data: 03/08/19. Inhambane-Cidade; Entrevista nº2 com Anónimo (Árbitro). Data: 03/08/19. Inhambane- Cidade; Entrevista nº3 com Xavier Lixeve (Contador e Verificador Provincial do Tribunal Administrativo). Data: 06/08/19. Inhambane- Cidade; Entrevista nº4 com Abecinane Anilzio Amade (Vereador da Vereação da Educação Juventude e Desporto). Data: 09/08/19. Inhambane-Cidade; Entrevista nº5 com Justino Alfredo Nhar (Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA). Data: 08/08/19. Inhambane-Cidade; Entrevista nº6 com Elísio Guambe (Chefe da UGEA do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane). Data: 14/08/19. Inhambane- Cidade; Entrevista nº7 com Manuel Rafael Jonasse (Secretário do Bairro Muelé 1). Data: 17/08/19. Inhambane- Cidade e Entrevista nº7 com Anónimo (Gerente da *Sidat Sport*) Data: 12/09/19. Maputo-Cidade.

Quanto aos inquéritos, foram aplicados com base na amostragem probabilística: Simples, os mesmos foram empregues aos munícipes da cidade de Inhambane, e em especial aos residentes do Bairro Muelé1, e na seguinte ordem: Inquérito nº1. Quarteirão L, M, N. Data: 29/07/19; Inquérito nº2. No Campo Municipal de Muelé. Data: 27/07/19; Inquérito nº3. Quarteirão P, O, Q. Data: 30-31/07/19; Inquérito nº4. Quarteirão R, S. Data: 02/08/19; Inquérito nº5. No Campo Municipal de Muelé. Data: 03/08/19; Inquérito nº6. No Quarteirão J, I1, I2. Data:05/08/19.

2.2 Delimitação do Universo da População

Para determinar o tamanho da população serve-se da fórmula de cálculo da amostra para populações finitas, onde as mostras usadas para a pesquisa foram de 157 (das 200 colhidas):

Cálculo:

$$n = \frac{\delta^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N - 1) + \delta^2 p \cdot q}$$

Onde:

δ = nível de confiança escolhido, expresso em número de desvios padrão (90%, assim $\sigma = 1.96$)

p = percentagem com a qual o fenómeno se verifica (50 % = 0.5)

q = percentagem complementar ($1-p = 1-0.5 = 0.5$)

N = Tamanho da população (1.488 676 = total da população em Inhambane província)¹

e = Erro máximo permitido (8%, assim $d = 0.08$)

$n = ?$

Dados:

Resolução

$\delta = 1.96$

$p = 0.5$

$N = 1.488\ 679$

$$n = \frac{1.96 * 2(0.5 * 0.5 * 1.488\ 679)}{0.008 * 2(1.488\ 679) + 1.96 * 2(0.5 * 0.5)}$$

$e = 0.08$

1488676

$n = ?$

$n = \frac{1488676}{9528,5264} = 157$

9528,5264

¹ Senso populacional de 2017

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

2.3 Operacionalização das variáveis

Segundo Lakatos e Marconi (2003:138) uma variável pode ser considerada como uma classificação ou medida; uma quantidade que varia ou um conceito operacional, que contém ou apresenta valores e pode ser classificada da seguinte maneira:

- Variável independente (X) é aquela que influencia, determina ou afecta outra variável;
- Variável dependente (Y) consiste naqueles valores (fenómenos, factores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados, determinados ou afectados pela variável independente;

Nesta pesquisa foram identificadas duas variáveis nomeadamente:

Tabela 1 - operacionalização de variáveis

Variáveis	Conceitos	Dimensões	Indicadores
Variável Independente	Mudança na gestão pública	Público	
Variável dependente	Prestação de serviço	Público	Indicadores: <ul style="list-style-type: none">• Qualidade do produto;• Tempo• Produtividade (Custo)• Satisfação e sustentabilidade

Fonte: Elaborada pela autora.

CAPITULO III –ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

3.1 Revisão da literatura

3.1.1 Eficácia

A eficácia refere-se ao "[...] grau em que se alcançam os objectivos e metas do projecto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados" (COHEN; FRANCO, 1993:102). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos).

O conceito de eficácia de que Cohen e Franco (1993) tratam, tem relação directa com a avaliação do tipo sumativa ou de resultados, pois trata de avaliar se o programa ou projecto produziu algum efeito sobre os seus beneficiários e, ainda, uma vez produzido, procura classificar tais efeitos.

3.1.2 Mudança na gestão pública

Nos últimos anos, os conceitos e práticas da administração pública têm sido alvos de uma revisão total, com o objectivo de fazer com que sirvam melhor os interesses dos governos e da sociedade. Na prática, este processo envolve mudanças na forma de organização (descentralização) e gestão dos órgãos públicos (descentralização de serviços.), bem como a nova gestão pública (NGP) (AWORTWI, 2007: 31).

Segundo Awortwi (2007) a reforma do sector público trouxe mudanças na estrutura, no processo das organizações públicas, nos sistemas através dos quais os funcionários públicos são recrutados, formados, avaliados, promovidos, disciplinados, com o objectivo de fazer com que funcionem melhor. Com isso, é necessário a introdução de mecanismos de competição no sector público como forma de atrair e reter clientes que se fizerem aos postos públicos devendo para tal, adoptar mecanismos eficientes na prestação de serviços. E, nesta senda de busca pela eficiência na provisão de serviços público, cujo movimento de reformas do sector público iniciado na Inglaterra e retido na sua primeira fase em países como a nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos teve como foco a associação do *management* a satisfação das necessidades da colectividade e deste modo, colocado ênfase o ressaltar do interesse público, dando origem a nova gestão

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

pública que é a importação de ideias (métodos/técnicas) do sector privado para o público. A Administração pública gerencial ou nova gestão pública (*New public management*) e um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009: 347-69).

Segundo Zaquieu (2013), a nova gestão (administração) pública teve a sua génese com o fim da segunda guerra mundial e diante da grande crise do petróleo em 1973. Esse fenómeno instalou a crise política e económica, que por sua vez culminou com uma profunda recessão, combinada com a baixa taxa de crescimento e altas taxas de inflação. Nessa sequência de casos ora indicados, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. Assim, a NGP/NAP desenvolveu-se de forma prática na Inglaterra, com a eleição de Thatcher em 1979, e nos Estados Unidos, com a eleição presidencial de Reagan em 1980 (ANDERSON, 1999).

No Reino Unido, foi desenvolvida a política neoliberal pelos *Think tanks*, (que foram considerados os formuladores de políticas e estudiosos das organizações de pesquisa e de análise de políticas públicas) ao longo do período em que o *Tchatcherismo* esteve no poder, teve como maior preocupação a redução dos gastos e do papel do Estado na área social e a privatização (PAULA, 2005: 39).

Na nova política económica, foram definidas as seguintes medidas organizacionais e administrativas que caracterizam a NAP: descentralização do aparelho de Estado, que separa as actividades de planeamento e de execução de governo; transformação das políticas pública em monopólio dos ministérios; privatização das empresas estatais; terciarização dos serviços públicos, com regulação estatal das actividades públicas conduzidas pelo sector privado; uso de ideia e ferramentas gerencias advindas do sector privado (PAULA, 2005: 47).

Para Anderson (1995:2), nos Estados Unidos a “prioridade neoliberal era mais de competição militar contra a união soviética”. Isso se tornou prioritário, em vez da adopção de políticas voltadas para o bem-estar da população, como na Europa. As mudanças económicas do governo de Reagan “tinham como principio a redução dos impostos a favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplacou a única greve que seria de sua gestão”.

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Portanto, essas mudanças transformadoras da política económica desenvolvida na Europa, América do Norte e em outros países, culminam com a integração de um novo modelo de *gerencialismo* estatal. Foi no contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia de privatização que o modelo gerencial se implantou no sector público. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, criou-se o modelo gerencial. Este modelo, surge para preencher um vácuo teórico e prático captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controlo dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO,1997). Nessa transformação, o Estado passou a ter o papel de regulador de contratos e provedor de direitos sociais dos desempregados no sentido de se atingir o bem-estar social (IDEM, 2005: 45)

Segundo Matias-Pereira (2009) o Estado deixa de ser o responsável directo pelo desenvolvimento económico e social pela via de produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função do Estado Gerencial. O modelo gerencial pressupõe a descentralização, terceirização, delegação de poderes, atribuições e responsabilização aos escalões inferiores, abarca o princípio da confiança e descentralização como pontos fulcrais na tomada de decisão e protagoniza a flexibilidade na gestão.

Deste modo, a descentralização implica a mudança do estilo de gestão tradicional, com estruturas rígidas, em que cada departamento equivale a um centro de poder, é substituído por um novo sistema de gestão que potencia o conceito de “processo” e realça os processos globais e os resultados como forma de concretizar a visão da organização (a gestão por processos é um modelo de gestão que entende a organização como um conjunto de processos globais orientados para a satisfação dos clientes). A organização é considerada uma rede de processos, onde as pessoas trabalham articuladamente com a finalidade de acrescentar valores ao cidadão a quem fornece serviços (CARAPETO e FONSECA, 2006).

Tradicionalmente, as organizações públicas têm sido estudadas como instrumentos utilizados pelos governos para implementar as políticas e programas definidos. Assume-se que as organizações públicas devem responder como um instrumento que os governos utilizam para prosseguir os seus desejos. Esta é a concepção weberiana de

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

racionalização das actividades organizadas de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras que definem papéis, funções e responsabilidades.

Há uma quebra na excessiva centralização e hierarquia que caracteriza o sistema administrativo através da transferência de parte da responsabilidade para o privado. Desenvolve-se contratos para gerir actividades operacionais que podem ser implementados pelo sector público ou pelo privado. Estabelecendo-se contratos para o fornecimento de bens e serviços (ARAUJO, 2000).

O Estado para atender as necessidades dos cidadãos, estabelece relação com o sector privado, isto é, parcerias público-privadas e esta relação é regida por um contrato podendo ser contrato de gestão, prestação de serviços, concessão, entre outros, durante um determinado período objectivando o fornecimento de bens e serviços ao cidadão de forma eficiente e eficaz, visando a melhoria da qualidade da prestação de serviços.

O Estado pode escolher realizar metas da sociedade directamente, ou indirectamente por meio de negócio e organizações sem fins lucrativos Osborne e Gaebler (1992) *apud* Skelcher (2007). Esta evidência permite localizar a adopção de sociedades público-privadas dentro de um jogo de respostas a Reforma da Administração Pública (POLLIT e BOUCKAERT, 2000) *apud* SKELCHER(2007)

Em África, as reformas não se distanciaram muito das mudanças que ocorriam em quase todo mundo, mas existiam pequenas distinções. Muitos países da África Subsaariana, particularmente a partir dos anos 1980, com o financiamento de doadores internacionais, iniciaram programas de reforma do sector público. Estes programas, surgem como uma resposta à crise do Estado, que se manifestou essencialmente a dois níveis: regulação política e provisão de serviços públicos. Com efeito, a euforia das independências africanas e o processo da construção do Estado desenvolvimentista cedo se viram confrontados com a queda da capacidade de regulação política efectiva e de provisão de serviços básicos. Por conseguinte, partia-se do pressuposto segundo o qual as reformas do sector público não só iriam melhorar a provisão dos serviços públicos, como também tornar o Estado mais efectivo e legítimo (FORQUILHA, 2013).

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Desta feita, Kiragu (2002) e Crook (2010) *apud* Forquilha (2013), apresentam três gerações de reformas do sector público na África Subsaariana.

A primeira fase vai de meados dos anos 1980 a meados dos anos 1990- as reformas se resumiam essencialmente aos programas de ajustamento estrutural, financiados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, com um enfoque particular na reestruturação dos serviços públicos. Sob fundo de políticas económicas neoliberais, as reformas desta primeira vaga caracterizavam-se pela clara redução do papel do Estado não só na economia, como também na provisão de serviços básicos, através da redução de custos e contenção da despesa pública, aprofundamento da privatização e racionalização da máquina governamental.

A segunda geração de reformas destacou-se sobretudo na segunda metade dos anos 1990 - e estruturou-se à volta da ideia segundo a qual a redução da função pública necessita de um acompanhamento em termos de criação de capacidades em matéria de sistemas de gestão financeira e desempenho dos orçamentos no contexto da provisão de serviços públicos (CROOK, 2010). Neste contexto, as reformas passaram a integrar uma série de aspectos técnicos preconizados pela Nova Gestão Pública (*New Public Management*), como, por exemplo, o reforço das capacidades dos funcionários, a ênfase colocada nos resultados, o uso de parcerias público-privadas na provisão de serviços públicos, descentralização, entre outros aspectos (KIRAGU, 2002; CROOK, 2010) *apud* FORQUILHA (2013).

A partir dos finais dos anos 1990 e começos dos anos 2000, surgiu a terceira geração das reformas do sector público. Influenciadas ainda pela Nova Gestão Pública, as reformas da terceira geração têm uma ligação com as estratégias de redução da pobreza. A pressão pela busca de resultados fez emergir, nesta geração de reformas, um conjunto de medidas visando resultados rápidos. Conhecidas por *quick wins* (programas de impacto imediato), estas medidas em determinados assuntos, como por exemplo a flexibilização dos processos administrativos, trouxeram resultados interessantes.

Em Moçambique, as reformas do sector público podem ser vistas em duas perspectivas: a histórica e normativa. Historicamente, a reforma do sector público que levou à mudança na gestão pública, é caracterizada como sendo um conjunto de

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

alterações profundas que visam maior eficácia na provisão de serviços públicos pelo Estado. Esta compreendeu três fases da reconstrução do Estado Moçambicano, sendo a primeira fase em 1975, a segunda em 1986 e a terceira 1990.

A primeira fase da reforma no sector público moçambicano remota aos anos 1975, que decorre da Luta de libertação e constituição do novo Estado em que se-optou por um modelo centralizado apoiado num Partido único e hegemónico (CIRSP,2001).

Ao longo do tempo, surge a necessidade de alteração da forma de actuação do Estado pós-independência e, com isso, inicia-se a segunda fase da reforma em 1986 e teve como foco as reformas económicas, revisão profunda do modelo vigente e mudança dos princípios básicos que o norteavam, resultando mais tarde na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) que gerou uma mudança profunda no papel do Estado. Num curto período, o País passou de um modelo de economia centralizada com base na iniciativa do Estado, para uma economia de mercado com base na iniciativa privada.

E, por último, a terceira fase iniciada em 1990, com a aprovação da nova Constituição da República, que não só consolida o modelo económico (iniciado em 1986), como também, introduz o princípio de Estado de Direito em Moçambique.

Durante a década de 1990, ao mesmo tempo em que se aprofundava as reformas políticas, também se-fortalecia a necessidade da descentralização política, caracterizada pela transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada, por via da privatização ou concessão de serviços públicos e ou transferência de poder do governo para uma comunidade ou para uma ONG (ABRUCIO, 2006).

Em consequência, o Estado desenvolveu contratos com o sector privado. A reforma do sector público abre espaço para um conjunto de mudanças, que vão culminar com a introdução na esfera pública de práticas privadas. E, suscita a criação de ralações, isto é, de parcerias público-privadas para atender a demanda social.

Em Moçambique, a onda de reformas foi marcada pelo lançamento em Junho de 2001 da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP) 2001-2011, que procurou orientar as instituições públicas para a melhoria da qualidade dos seus serviços e

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

respostas do Estado à sociedade, visando obter uma cultura pública direccionada para a integridade, transparência, eficiência e eficácia. E está dividida em duas fases: a primeira foi de 2001 a 2005 e teve como foco a criação das condições necessárias para a mudança no sector público; a segunda foi de 2006 a 2011 que pretendia implementar acções que respondem às prioridades do Governo no tocante a descentralização e a melhoria na prestação de serviços.

A EGRSP foi substituída pela Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2012-2025, que propõe a edificação de uma Administração Pública centrada no cidadão, promotora do desenvolvimento e vocacionada para a prestação de serviços de qualidade. Para materialização dos objectivos da ERDAP, foram definidos cinco (5) componentes principais de intervenção: componente 1 – Profissionalização dos Funcionários e Agentes do Estado; componente 2 – Descentralização e Desconcentração; componente 3 – Melhoria da Prestação de Serviços; componente 4 – Consolidação e Coordenação das Estruturas da Administração Pública (AP) e a componente 5 – Reforço da Integridade na Administração Pública (ERDAP, 2012)

Portanto, a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública possui componentes das quais se destaca a terceira que visa “a melhoria da prestação de serviços ao cidadão”, tendo como foco compromissos de desempenho através da simplificação de processos e procedimentos, integração entre sectores e reforço das infra-estruturas:

Quanto aos factores normativos, para o alcance da componente “melhoria da prestação de serviços ao cidadão” importa a existência de “envolvimento de todos os sectores, incluindo os actores externos (parceiros sociais e de cooperação), contribuindo significativamente no desenvolvimento do País”. Daí surge a necessidade da inserção do privado, podendo ser através de PPP’s na prestação de serviços públicos. Paralelamente a esse fenómeno, foram criadas leis, decretos e instituições visando reger as reformas em curso, bem como a relação estabelecida pelo sector público e o privado onde pode-se destacar as seguintes:

Para orientar política e metodologicamente a Reforma do Sector Público, o Governo criou, através do Decreto Presidencial 5/2000 de 20 de Março, a Comissão Inter-

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Ministerial para a Reforma do Sector Público – CIRES P. Esta é assistida pela Unidade Técnica da Reforma do Sector Público – UTRES P, criada pelo Decreto do Conselho de Ministros 6/2000 de 4 de Abril (PRSP,2006).

E, para a consolidação de Parcerias Público Privados a legislação prescreve formalmente esta matéria através da Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto, as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais, e revoga algumas disposições da lei de electricidade (lei nº 21/97, de 1 de Outubro).

Não obstante, a Lei Mãe, a Constituição da República de Moçambique (CRM) que é a base para existência de outras leis complementares que versam sobre várias matérias, além das parcerias público-privadas, cria o Decreto nº 16/2012 de 4 de Julho; - aprova o Regulamento da Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais. E a Lei 5/2016, de 8 de Março – aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado e revoga o Decreto nº 15/ 2010, de 24 de Maio.

3.1.3 Modelos de Gestão Pública

Segundo Rocha (2001) e Bilhim (2000), a organização das actividades da administração pública seguiu os princípios da teoria da burocracia de Max Weber que se caracteriza pela divisão vertical do trabalho, pela distribuição da autoridade ao longo da hierarquia, pela definição de regras formais de funcionamento e a concentração, no topo da organização pela responsabilidade pelas acções. Este modelo configurava uma estrutura de organização centralizada em que as actividades eram integradas e no qual se evidenciava o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, a carreira, os regulamentos internos e a conformidade com as normas (MOZZICAFREDO, 2002)

Ao longo da esmagadora parte do século XX a Administração Pública teve como modelo de administração e caracterizada pela integração funcional o modelo Burocrático, defendido por Max Weber. Segundo Weber citado por Chiavenato (2004),

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objectivos. E, para Weber, a burocracia é a organização eficiente por excelência. Esta teoria comporta várias características:

- a) Carácter legal das normas e regulamentos;
- b) Carácter formal das comunicações;
- c) Carácter racional e divisão do trabalho; Impessoalidade nas relações; Hierarquia de autoridade;
- d) Rotinas e procedimentos padronizados; Competência técnica e meritocracia; Especialização da administração;
- e) Profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento.

Weber concebeu a Teoria da Burocracia como algo que tornasse a organização eficiente e eficaz, garantindo com ela: rapidez; racionalidade; homogeneidade de interpretação das normas; redução dos atritos, discriminações e subjectividades internos; padronização da liderança (decisões iguais em situações iguais) e, mais importante, o alcance dos objectivos.

A Burocracia, em síntese, busca amenizar as consequências das influências externas à organização e harmonizar a especialização dos seus colaboradores e o controle das suas actividades de modo a se atingir os objectivos organizacionais através da competência e eficiência, sem considerações pessoais (IBIDEM).

O movimento de reformas na gestão pública que eclodiu nos finais dos anos 70 e no início dos anos 80 do século passado, em resultado das pressões de natureza económica, financeira e sociais levaram os governos a questionarem-se e a repensar a estrutura da administração pública (SILVESTRE, 2010; ARAÚJO, 2013).

Para Awortwi (2007,33) a reforma do sector público consiste em mudanças deliberadas na estrutura e no processo das organizações públicas, com o objectivo de fazer com que funcionem melhor (POLLITT e BOUCKAERT, 2000: 8), também as reformas englobam as mudanças aos sistemas através dos quais os funcionários públicos são recrutados, formados, avaliados, promovidos, disciplinados e declarados como supérfluos. O início da década 80, as aplicações das novas teorias e novos modelos da

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

reforma do sector público emanam principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e EUA. Estes modelos surgem como resposta para as realidades económicas e sociais destes países e mais tarde em outros que enveredaram por este recurso as teorias e modelos, a fim de resolverem os problemas que o sector público enfrentava.

Ocampo (2000) identifica três modelos de reformas do sector público, nomeadamente a reinvenção do governo, a reengenharia de processos de negócios/administrativos e a nova gestão pública. Osborne e Gabler (1993) *apud* Ocampo (2000), apresentam as seguintes características dos modelos acima referidos:

- O modelo de reinvenção do governo
- A reengenharia de processos de negócios
- A nova gestão pública

Modelo de reinvenção do governo: concorrência entre os provedores de serviços; emponderamento do cidadão para controlar o sector público; desempenho das agências públicas orientadas por missões e não pelas suas regras e regulamentos; cidadãos definidos como clientes; descentralização da autoridade e adopção de gestão participativa; preferência pelos mecanismos de mercado, ao invés dos burocráticos; e enfoque não só na prestação de serviços, mas também na catalisação do público, sector privado e o chamado terceiro sector (associações, organizações da sociedade civil, ONG's) na solução dos problemas comuns.

Reengenharia de processos de negócios: definida como o repensar e o redesenho radical dos processos de negócios/administrativos para alcançar melhorias em aspectos-chave de desempenho, tais como custo, qualidade, serviço e velocidade e é essencialmente uma abordagem virada para dentro, combinada com um uso intensivo de tecnologias de informação. Este é um instrumento crucial para a melhor interactividade e a interconectividade entre os diferentes serviços, bem como para permitir que os clientes tenham um único ponto de contacto com a organização.

Nova Gestão Pública: De acordo com Bravo (2000:118), a nova gestão pública surgiu da evolução do modelo de gestão pública, porém, esta corrente inspira-se, por um lado, na aplicação ao sector público de técnicas de gestão que evoluíram nas empresas privadas; por outro lado, dão maior atenção às particularidades da administração

pública, nomeadamente aos aspectos políticos que enquadram a actividade das organizações públicas. Baseia-se nas formulações teóricas da *public choice*.

Para Ocampo (2000), a nova gestão pública inclui aspectos internos e externos tais como o fortalecimento das funções de direcção no centro; a devolução da autoridade e provisão da flexibilidade; garantia de desempenho, controlo e prestação de contas; melhoria da gestão de recursos humanos; optimização das tecnologias de informação; estímulo a concorrência e escolha; melhoria da qualidade da regulamentação; prestação de serviços de acordo com as demandas dos clientes/cidadãos.

Ferlie *et al* (1996) destacam quatro modelos da NGP:

- Impulso para eficiência
- Downsizing e descentralização
- Em busca pela eficiência
- Orientação para o serviço público

Impulso para eficiência

O modelo de Impulso para eficiência surge, dominando do início até à metade da década de 1980, mas agora sob grande contestação. Reapresentou uma tentativa de tomar o sector público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência. Os principais temas incluem: um aumento dos controles financeiros; uma espinha dorsal administrativa mais forte; extensão da auditoria a aspectos tanto financeiros como profissionais; maior ênfase a rápida resposta do prestador de serviço com relação aos consumidores; desregulamentação do mercado de trabalho e aumento do ritmo de trabalho; redução do poder de auto-regulamentação das profissões; delegação de um certo grau de poder para uma administração menos burocrática e mais empreendedora e novas formas de governação corporativa.

Downsizing e descentralização

O modelo *Downsizing* e descentralização dá ênfase a maior flexibilidade organizacional; abandono do alto grau de padronização; o aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária; o aumento da terceirização; e a separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional

caracterizada pelo desmonte das formas de organização através do *downsizing*, terceirizando funções e dividindo-se internamente em unidades de negócio mais autónomos. Os elementos chave são: ênfase na mentalidade voltada para o mercado estendendo-se para paramercados; mudança na gestão hierárquica para a gestão por contrato; *delayring* e *downsizing*; separação entre o financiamento público e dotação do sector autónomo; troca de forma de gestão do tipo comando e controlo “e tentativa de mudanças das formas padronizadas de serviço por mais flexibilidade e variedade (IBIDEM,1996.)

Em busca pela eficiência

Está associada à corrente da “excelência” dos anos 1980, esse modelo em parte representa a aplicação ao serviço público, da teoria da administração chamada escola das relações humanas com a sua grande ênfase na importância da cultura organizacional. Caracteriza-se pelos seguintes indicadores: na forma de baixo para cima e na forma de cima para abaixo, ênfase nas formas carismáticas de liderança de cima para baixo.

Orientação para o serviço público

O modelo Orientação para o Serviço Público, representa a fusão de ideias de gestão dos sectores públicos e privados, a revitalização dos administradores do sector público por meio de delineamento de uma missão do serviço público diferente, mas compatível com as noções adquiridas na administração de alta qualidade derivadas de práticas bem-sucedidas no sector privado. Deste modo, toma-se emprestado as ideias do sector privado, mas aplica-se no contexto caracteristicamente do sector público e incluem uma forte preservação de responsabilidade de serviços para os usuários locais e cidadãos.

Caracteriza-se pelos seguintes indicadores: grande preocupação com a qualidade de serviços; reflexo das preocupações e valores do usuário no processo de gestão; desejo de trazer o poder de volta dos grupos nomeados para aqueles eleitos localmente; ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social acima e além da prestação de serviço de rotina e um conjunto contínuo de tarefas e valores característicos do serviço público (IBIDEM ,1996).

3.1.4 Teorias da Gestão Pública

Teoria da escolha racional

Segundo Silvestre (2010:119), a teoria da escolha racional estimulou a acção para reformas propostas pela nova gestão pública. Esta teoria socorre-se duma abordagem económica, e tem como principal interesse “a explicação da expansão do governo baseado na perseguição dos interesses pessoais”. Nesta corrente, toda e qualquer decisão é uma acção individual e, mesmo que se trate de decisão colectiva, pode-se observar nessa votação o comprometimento com as convicções e incentivos pessoais de quem as toma (SPROULE’JONES, 1982 APUD SILVESTRE 2010)

O novo institucionalismo económico

O novo institucionalismo económico é uma abordagem que se funda no pensamento de que as instituições (entendidas como as regras que determinam os comportamentos) e as organizações são muito importantes e existem para reduzir os custos dos factores de produção. Esta abordagem socorre-se de conceitos económicos, nomeadamente do custo de transacção que afectam o desenvolvimento económico. Assim, o principal objectivo desta abordagem visa o conhecimento de qual a solução, de entre as consideradas, que promove uma melhor alocação de recursos: se a externalização das funções através da utilização do mecanismo de mercado ou integração vertical, que implica a produção interna (IDEM,121-122).

Teoria de custo de transacção

Esta teoria é uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, que implica a escolha de um de dois mecanismos para atingir a melhor alocação de recursos: a integração vertical ou a utilização do sistema de preços do mercado (IDEM,124). Das múltiplas teorias existentes que explicam os modelos de gestão pública, para o presente trabalho, apresentamos duas teorias para sustentar o tema em análise, nomeadamente a teoria do Agente-principal, e a teoria Gestão da mudança da qualidade de produto.

3.1.5 Serviço Público

Histórico dos serviços públicos

A expressão serviço público apareceu antes da sua inserção numa teoria e sua emergência tem como condição essencial a distinção público-privado, que se afirma no curso da fase absolutista (séculos XVII a XVIII). Antes disso, o serviço não se concebe em relação aos particulares ou usuários, mas em relação ao rei; falava-se em serviço do rei. Mas, ao nível local, algumas actividades passam a ser qualificadas como serviço do público, porque designavam a intervenção dos poderes públicos em favor dos particulares.

Schier (2009) sintetiza a evolução dos serviços públicos na França, destaca alguns aspectos ligados ao nascimento dos serviços públicos e do próprio regime jurídico-Administrativo, senão o Direito Administrativo.

Normalmente, é atribuído às decisões do Conselho de Estado Francês as primeiras construções teóricas sobre o serviço público. É usual aceitação do caso Blanco, julgado pelo tribunal de conflitos francês, em 1873. A importância deste caso deve-se ao facto de que, desde o seu julgamento, o critério aglutinador do direito administrativo deixa de ser a noção de *puissance public* e passa a ser ideia de serviços públicos e outro caso que se destacou o do Terrier (casa as víboras) (MACIE,2012).

Foi com a Revolução Industrial, que a prestação de serviços públicos recebeu um impulso, pressionada por demandas sociais cada vez mais exigentes, reclamando soluções legalizadas, centralizadas, padronizadas e de grande escala, para atender satisfatoriamente a crescentes necessidades colectivas, dilatando ainda mais os cometimentos públicos afectos ao Estado Moderno, de modo que, com a prestação dos serviços públicos, o Estado, actuando tanto por seus próprios órgãos, quanto por seus delegados, passou a satisfazer não apenas as necessidades, como a uma ampla gama de utilidades gerais da sociedade, para tanto bastando nada mais que em lei as considerasse de interesse público e as submetesse a um regime especial, também público (NETO, 2014). Desta forma, surgiram demandas sociais para que o poder público instituído também oferecesse certos serviços de utilidade pública, além dos essenciais, que

tradicionalmente prestava, fazendo-o com certas garantias que poderiam ser eventualmente asseguradas pela via da coerção estatal.

Serviços públicos

O conceito de serviço público não é uniforme na doutrina que ora nos oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos. O serviço visa satisfazer as necessidades gerais e essenciais da sociedade. Assim, o Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controlo estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da colectividade ou simples conveniências do Estado (MEIRELLES,1997).

Os serviços públicos desenvolvem na sua actuação quer na fase preparatória da formação da vontade do órgão administrativo, quer na fase que se segue à manifestação daquela vontade, cumprindo e fazendo cumprir aquilo que tiver sido determinado. Os serviços públicos são, pois, organizações que levam a cabo as tarefas de preparação e execução das decisões dos órgãos das pessoas colectivas, a par do desempenho das tarefas concretas em que se traduz a prossecução das atribuições dessas pessoas colectivas (AMARAL,2013).

Segundo a lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública 7/2012 de 8 de fevereiro, define-se serviço público como a organização de meios humanos e materiais integrados no seio das pessoas colectivas públicas, encarregues de executar materialmente a actividade administrativa.

3.1.5.1 Classificação dos serviços públicos

Meirelles (1997:286), classifica os serviços tendo em conta a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários dos serviços e podem ser classificados em: públicos e de utilidade pública; próprios e impróprios do Estado; administrativos e industriais; "*uti universi*" e "*uti singuli*".

Serviços públicos: propriamente ditos, são os que a Administração presta directamente à comunidade, por reconhecer sua essência e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

terceiros, mesmo porque geralmente exigem actos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados.

Serviços de utilidade pública: são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da colectividade, presta-os directamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionário), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários.

Serviços próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares.

Serviços impróprios do Estado: são os que não afectam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta de forma remunerada, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação à concessionárias.

Serviços administrativos: são os que a Administração executa para atender as suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.

Serviços industriais: são aqueles que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração esta que, tecnicamente, se denomina tarifa ou preço público, por ser sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgãos ou entidades, quer quando por concessionários.

Serviços "uti universi" ou gerais: são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à colectividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública e outras espécies.

Serviços "uti singuli" ou individuais: são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a

água e a energia eléctrica domiciliare. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjectivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares (IDEM,288).

3.1.5.2 Formas e meios de prestação do serviço

Segundo Meirelles (1997, 296), a prestação do serviço público ou de utilidade pública pode ser centralizada, descentralizada e desconcentrada, sua execução, directa e indirecta (não se confunde com Administração directa e indirecta).

Serviço centralizado - É o que o Poder Público presta por seus próprios órgãos em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Em tais casos o Estado é, ao mesmo tempo, titular e prestador do serviço, que permanece integrado na agora denominada Administração directa.

Serviço descentralizado - É todo aquele em que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, entidades *paraestatais*, empresas privadas ou particulares individualmente.

Serviço desconcentrado - É todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre vários órgãos da mesma entidade, para facilitar a sua realização e obtenção pelos usuários. A desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade, diversamente da descentralização, que é uma técnica de especialização, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

Execução directa do serviço - É a realizada pelos próprios meios da pessoa responsável pela sua prestação ao público, seja esta pessoa estatal, autárquica, *paraestatal*, empresa privada ou particular. Considera-se serviço em execução directa sempre que o encarregado de seu oferecimento ao público o realiza pessoalmente, ou por seus órgãos, ou por seus propostos (não por terceiros contratantes).

Execução indirecta do serviço - É a que o responsável pela sua prestação aos usuários comete a terceiros para realizá-lo nas condições regulamentares. Serviço próprio ou delegado, feito por outrém, é execução indirecta (IBIDEM).

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Portanto, quer a Administração directa, quer a Administração indirecta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) como também os entes de cooperação (fundações, serviços sociais autónomos, etc.), ou as empresas privadas e particulares que receberem serviços públicos ou de utilidade pública para prestar aos destinatários, podem, em certos casos, executar indirectamente o serviço, contratando-o (não delegando) com terceiros.

Em paralelo, Neto (2014) apresenta como formas de prestação dos serviços públicos as seguintes:

A prestação de serviços públicos pode caber ao ente titular da competência constitucional, o que caracteriza uma **prestação directa**, como pode ser por ele delegada a terceiros, o que tipifica uma prestação indirecta. Trata-se aqui, na **prestação indirecta**, não de uma disposição dos serviços que são cometidos a seu titular, mas da mera disposição sobre a execução do serviço, ou seja, a faculdade de delegar a sua prestação, integral ou parcialmente.

Entretanto, Macie (2012), classifica os serviços públicos tendo em conta a doutrina e a lei de base de Organização da Administração Pública:

Serviços públicos quanto a sua finalidade: teremos serviços de política, saúde, obras públicas, transporte, educação, cultura, de identificação civil, etc.

Serviços públicos como unidade de trabalho: tem a ver com a actividade a desenvolver, quais sejam serviços de gestão patrimonial, orçamental, de estatística. E, neste ponto de vista, pode falar-se de serviços principais (burocráticos e operacionais) e secundária ou auxiliares.

Serviços públicos propriamente ditos: são os que a Administração presta directamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado (caso, defesa nacional, de policia, saúde pública, de identificação civil, etc. prestados pelo poder público).

Serviços de utilidade Pública: são os que a administração, reconhecendo a sua convivência (não essenciais, nem necessidade para os membros da colectividade, presta os serviços directamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários) nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e

risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários (casos de serviços de portagem, inspecção periódica de veículos).

Quanto as funções que exercem: os serviços públicos podem ser executivos de controlo, de auditoria e de fiscalização (n.º 4, artigo 51 da PLBOAP).

Princípios dos serviços públicos

Para Neto (2014), os serviços públicos possuem os seguintes princípios:

I. Princípio da generalidade; II. Princípio da continuidade; III. Princípio de eficiência; IV. Princípio da actualidade; V. Princípio de segurança; VI. Princípio da cortesia; VII. Princípio da modicidade

3.1.6 Parceria público-privadas

3.1.6.1 Origem das Parcerias Público-Privadas

Segundo Premchand, (2000), as parcerias público-privadas surgem devido ao facto de, os governos procuram ser mais responsáveis aos olhos dos cidadãos e mais eficientes na afectação de recursos, centrando-se assim nas actividades de redistribuição e estabilização, deixando para o sector privado a produção e provisão de bens e serviços; Existência de bens e serviços cujo fornecimento não pode ser totalmente deixado às forças de mercado ou do Estado, sendo necessário e fundamental na sociedade moderna a participação de outras organizações no seu fornecimento; Os constantes défices orçamentais associados à insuficiente capacidade de financiamento da infra-estrutura e equipamentos públicos, a necessidade crescente de realizar o fornecimento devido ao aumento da procura. Ambos contribuem para a procura de parcerias de financiamento, construção e exploração, com o sector privado; As PPP criam uma diferente colaboração entre consumidores e fornecedores de forma a melhorar a qualidade dos bens e serviços, com uma maior redução de custos.

As parcerias público-privadas surgiram como uma tentativa do Estado e a iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infra-estruturas, o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio (ARAGÃO, 2005). Desta

feita, o Estado contrata uma empresa privada que vai por sua conta realizar uma operação de crédito similar para efectuar as obras e prestar os serviços contratados.

Parcerias público-privadas

Segundo Carapeto e Fonseca (2006: 269) parceria é um acordo entre uma organização pública e uma ou mais partes (internas ou externas) que lhe permite cooperar a fim de atingir objectivos de políticas públicas.

Livro Verde da União Europeia (2004), sobre as Parcerias Público-Privadas define o conceito de PPP como “(...) uma expressão que se refere, em geral, a formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”.

As parcerias público-privadas reflectem uma conjugação de interesses de duas partes principais envolvidas – sector público e sector privado. Com elas, o sector público assegura a contribuição de conhecimento técnico e tecnológico, inovação e sistemas sofisticados de administração de riscos e, sobretudo, a satisfação do interesse público. Por seu turno, o sector privado encontra neles oportunidades reais de negócios e retorno adequado para seus investimentos. A utilização destas parcerias contribui para a satisfação das necessidades ditadas pelo interesse público, bem como contribui para a reactivação da actividade económica, não devendo ser esquecido o seu potencial de geração directa e indirecta de empregos. (PINTO, 2003).

Parceria publico-privada refere-se às acções em que “o governo trabalha directamente com empresas privadas com uma relação formal ou informal, para conjuntamente perseguirem objectivos comuns” (FEIGENBAUM, HENIG, HAMNET 1998:8)

De acordo com a lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, Capitulo I, artigo 2, número 2, alínea *a*, em Moçambique define-se Parceria Publico-Privada como empreendimento em área de domínio público excluindo o de recursos petrolíferos, ou em área de prestação de serviços públicos, no qual, mediante contrato e sob financiamento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes.

Para Weihe (2006) *apud* Forquilha (2013) identifica-se cinco (5) distinções qualitativas na abordagem das Parcerias Público-Privadas existentes na literatura, que para o autor são cruciais na clareza da análise do papel destas formas de contratação e na identificação dos problemas e benefícios associados à sua utilização:

1. A abordagem política, que utiliza o conceito de Parceria Público-Privada como sinónimo de um conjunto de relações, mais ou menos alargadas, de carácter público-privado no âmbito de um determinado sector de actividade;
2. A abordagem económica, associada ao desenvolvimento económico de uma zona geográfica;
3. A abordagem do conceito de infra-estrutura, que utiliza o conceito de Parceria Público-Privada como sinónimo de projectos de investimento privado relacionados com a construção de infra-estruturas às quais estão associados os serviços de arquitectura, construção, operação e manutenção, entre outros;
4. A abordagem governamental, que se aproxima à abordagem política, mas introduzindo o factor de governança na gestão da Parceria Público-Privada, encadeando-se este tema nos conceitos de *New Public Management* e de modernização administrativa que tem vindo a ser debatido nas últimas décadas. Esta abordagem considera um amplo envolvimento do sector privado na gestão pública no que respeita à produção e prestação de serviços públicos através da contratação de parcerias estratégicas ou da concessão de actividades que, historicamente, eram detidas pelas administrações públicas;
5. A abordagem do desenvolvimento, na qual as Parcerias Público-Privadas surgem como entidades que capacitam o desenvolvimento em países menos desenvolvidos.

3.1.6.2 Parcerias Público-Privadas no Mundo

A participação da iniciativa privada em empreendimentos de natureza pública não é um fenómeno recente. De facto, essa concessão teve suas origens em experiências no século XIX e nas primeiras décadas do século XX. O Canal de Suez, cuja concessão foi adjudicada em 30 de novembro de 1854 à Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez é um dos mais significativos exemplos (Martins e Campos, 2004, segundo Pina e Torres, 2003). Ao fim da II Guerra Mundial, tal estrutura caiu em desuso, ultrapassada pela tendência de criação de empresas estatais monopolistas. A exceção ficou por

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

conta dos EUA, onde experiências de *project finance* foram frequentes em áreas como energia, saneamento e construção de pontes, túneis e estradas. No entanto, em um contexto histórico mundial de crise das finanças públicas e de perda da capacidade de endividamento do sector público, a busca por parcerias com o sector privado tornou-se uma das alternativas à estruturação de pacotes financeiros para projectos de capital intensivo (PERICO e REBELATTO, 2005)

Na década 80 as privatizações entram em hegemonia, muitas das vezes confundidas com as parcerias público e privadas. No despontar dos anos 90 uma inovação britânica, a *Private Finance Initiative* (PFI) foi introduzida como o primeiro programa político de parcerias público-privadas em 1992 pelo governo de John Major (conservador, sucessor de Margaret Thatcher), após algumas experiências satisfatórias nas obras públicas e prosseguida em 1997 pelo *New Labour de Tony Blair*. Provocou alterações na lógica e expectativas em torno dos serviços públicos que passam a recorrer sistematicamente ao sector privado para o financiamento, concepção, construção, manutenção e gestão (SANTOS,2007). Surge um novo arranjo de participação privada nos serviços públicos, denominado parceria público-privada. Este programa concedia incentivos para que o sector privado fizesse investimentos em infra-estrutura, dando algumas garantias para estimular o investimento no sector público pelo operador privado.

O esforço da modernização administrativa durante o final da década de 80 e por toda a década de 90, levou ao aparecimento à sedimentação dos elementos centrais da Moderna Gestão Pública conforme destaca Oliveira Rocha (2000). 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 para o sector privado; 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 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

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

lado, a ideia catalisadora de performance e a subordinação do desempenho dos serviços da Administração a indicadores de performance.

Em Moçambique, a reforma administrativa adquiriu centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento dos problemas estruturais e das fragilidades institucionais da gestão pública, caracterizada por uma burocracia excessiva e inoperante, pouco flexível e dinâmica, e, sobretudo, pela necessidade de ampliação da presença e representação do Estado ao nível das comunidades locais. Portanto, a conjuntura socioeconómica e política vivida no país no decurso dos anos 1980, o quadro de degradação das condições sociais, os desequilíbrios macroeconómicos e a deterioração do modelo de Estado socialista vigente (HANLON, 1991) tornaram imprescindível a realização de reformas dentro do Estado e na administração pública nacional. Entretanto, o sentido das mudanças efetuadas recentemente com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público (EGRSP, 2001-11) pode ser encarado em duas vertentes importantes. Uma primeira que considera a aplicação de um conjunto de práticas e de princípios de gestão pública, como discorre Barrett (2002:2), por exemplo, com a promoção de práticas voltadas à responsabilização ou accountability, a gestão por objectivos e a avaliação por resultados. Uma segunda que encara a reforma como um mecanismo para melhorar a satisfação dos interesses colectivos das comunidades em que, de acordo com Kooiman e colaboradores (2008), a cooperação entre actores públicos e privados, e a participação da sociedade se estabelecem como os caminhos mais adequados para a condução de processos de gestão de políticas públicas mais inclusivas e interactivas segundo uma nova lógica voltada para as concepções da governança interactiva no sector público.

Nesta óptica, a cooperação procura de uma concertação e complementaridade entre os vários actores. Também na descentralização não se trata de substituir o Estado mas, por intermédio do diálogo e concertação entre os vários actores e da articulação das várias intervenções ao nível local, provincial, nacional e mesmo regional), ajudar a construir novas e efectivas” parcerias público-privadas”, numa sociedade onde as ligações entre Estado, sociedade civil e sector privado são pouco frequentes (FARIA e CHICHAVA,1999)

Em Moçambique, as PPP's foram introduzidas formalmente, pela primeira vez, em 2011, com a Lei 15/2011, de 10 de Agosto (Lei de Parcerias Público-Privadas, Projectos

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

de Grande Dimensão e Concessões Empresariais, comumente conhecida como Lei das PPP. Porém, muito antes da previsão legal, já eram realizados em Moçambique negócios materialmente de PPP's.

Na segunda metade da década de 1990, dispondo de informação estratégica sobre as mudanças que estavam a acontecer na economia nacional, políticos moçambicanos iniciaram a corrida para a criação de empresas em forma de sociedades de gestão e participação nos negócios públicos. Estas empresas eram orientadas para realizar negócios com o Estado, num contexto de liberalização da economia nacional. Embora sem usar a terminologia PPP, os políticos empresários correram para ganhar concessões de gestão de empreendimentos públicos, no que materialmente constituíam PPP's.

Foi assim que o Governo aprova o primeiro documento oficial de políticas públicas a fazer referência material às PPPs. Trata-se da Resolução 5/96, de 2 de abril, que aprova a Política dos Transportes. O documento do Conselho de Ministros reconhece a necessidade da “participação do capital privado na criação e reabilitação de infra-estruturas, na gestão por contrato ou concessão, parcial ou total, de portos, linhas férreas e aeródromos, e na constituição e exploração de empresas de navegação aérea e marítima”. A partir dos finais da década de 1990 foram assinados os primeiros contratos entre o Governo e entidades privadas nacionais e estrangeiras para a concessão de empreendimentos de interesse público (NHAMIRE e MATINE, 2015)

A problemática das PPP's em Moçambique, igualmente foi objecto de uma conferência denominada “Parceria Público-Privada em Moçambique”, que se realizou em Maputo no dia 01 de outubro de 2002, sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE e contou com uma ampla participação de representantes do sector público e privado moçambicano. O objectivo principal dessa conferência foi o de disseminar a informação, entretanto colhida e trabalhada sobre a economia moçambicana. Com essa disseminação, pretendeu-se facilitar a criação de uma PPP's 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 PPP's visando a sua aplicação no desenvolvimento económico de Moçambique. Nesta conformidade, pode-se referir, os contratos (de concessão) que têm sustentação legal que foram o enlace para os demais contratos actuais, os 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 Julho (IV Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 2006).

3.1.6.3 Características das parcerias público-privadas

As Parcerias Público-Privadas constituem-se como um modelo alternativo de organização, através do qual os governos em parceria com o sector privado garantem o fornecimento de bens e serviços públicos aos cidadãos. Esta forma de organização baseia-se num modelo híbrido, público e privado, onde é formada uma parceria com objectivos comuns entre parceiros, e que actua em sectores específicos, anteriormente dominados pelo Estado e cujas características desses projectos não captam o interesse privado em desenvolver isoladamente essas actividades. Combinando desta forma a utilização do capital e a experiência do sector privado e por vezes activos do sector público, tendo como objectivo melhorar e tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos ou a gestão das infra-estruturas públicas, envolvendo o sector privado na sua gestão, ficando o sector público com o papel de definir a amplitude contratual. Os pagamentos efectuados pelo sector público ao sector privado são realizados apenas e quando os níveis de resultados acordados são alcançados e mantidos ano após ano. (FERREIRA DA MOTA, 2012)

Segundo Santos (2007) as parcerias possuem:

- Actores de interesse: público e privado;
- Carácter racional
- Valor acrescentado, poupança ou *Value for Money*
- Partilha de responsabilidade e risco;
- Ênfase nos serviços e resultados, inovação;
- Integração do ciclo de vida.

2.1.6.4 Tipos de parcerias público-privadas

As parcerias público-privadas conhecem uma tipologia multifacetada. Sendo assim, não é fácil caracterizar as parcerias público-privadas.

Na linha de Da Mota (2012), com vários modelos de parcerias público-privadas, o papel do governo consiste em identificar e planear as necessidades públicas assim decidindo que fornecimento de bens ou serviços será efectuado com as entidades privadas ou pelo próprio Estado.

Felsingher (2008), caracteriza e define os seguintes tipos de parcerias público-privadas:

Contratos de serviços

No contrato de serviço a autoridade pública incumbe uma entidade privada de realizar um trabalho restrito, por um período de curta duração (1-3 anos). O governo continua a ser o principal fornecedor dos serviços e responsável pelos investimentos de expansão e melhoria de sistema, possuindo o privado a porção das operações onde se estipulam níveis de desempenho pela via de determinados parâmetros.

Contratos de gestão

No Contratos de gestão uma entidade externa é contratada pelo ente público para assegurar determinado serviço, isto é, gerir um sistema de propriedade pública. Os contratos abrangem normalmente um período relativamente curto (3-8 anos), os pagamentos são feitos ao parceiro público e com possibilidade de remuneração adicional como incentivo.

Contratos de arrendamento

Neste tipo de contrato, o privado passa a deter o risco do financiamento das operações, da manutenção geral, bem como dos riscos comerciais. Porém, é o sector público que fica responsável pelos investimentos iniciais, de recomendações ou inovação do sistema, e os activos permanecem como propriedade pública. Estes tipos de contratos estendem-se tipicamente entre 10-20 anos, devendo o privado efectuar o pagamento periódico de uma renda.

Concessões

No contrato de concessão o sector privado responsabiliza-se pela construção, reabilitação do sistema, manutenção, operação e gestão. Cabe ao mesmo, o investimento de capital, podendo a entidade pública auxiliar no financiamento. Os contratos são geralmente de longa duração e com intervalo típico de 25 a 30 anos. Esta extensão visa assegurar o retorno do capital investido.

BOT e similares (greenfield projects)

Os contratos do tipo Build Operate Transfer (BOT) são concessões nos quais o privado participa no projecto de raiz (Greenfield) em contraste a um projecto de reabilitação de estruturas (brownfield). Os privados detêm responsabilidade de financiamento, construção, manutenção e operação, sendo por vezes os proprietários a nível jurídico

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

(BOOT). No término do contrato, o direito de utilização volta a pertencer ao Estado que usualmente concorda em adquirir um nível mínimo dos serviços para auxiliar na recuperação do investimento.

3.1.6.5 Modelos de PPP's

Tabela 2 - Modelos de Parcerias Público

Modelos	Descrição
Build Owen Operate (BOO)	Modalidade de parceria concessão, segundo a qual o privado assume a concepção, financiamento, construção e exploração, mantendo o privado a propriedade do bem no final do contrato.
Buy Build Operate (BBO)	Modalidade de parceria publico-privada, segundo a qual o sector privado compra um activo existente, renova-o, moderniza-o e passa a explorá-lo, sem obrigação de transferir a propriedade para o governo.
Build Operate Transfer (BOT)	Forma típica de concessão, segundo a qual o privado assume a concepção, financiamento, construção e exploração, transferindo o controlo para o Estado ao fim de um prazo estipulado.
Build Transfer Operate (BTO)	Variante de BOT, segundo a qual o Estado e o proprietário logo após a construção; privado faz <i>leasing</i> da infra-estrutura.
Design Build Finance Operate (DBFO)	Versão britânica do esquema BOT. As prerrogativas de proprietário privado são mais limitadas, não pode, por exemplo, cobrar portagens. É especialmente adaptado à construção das grandes obras e no qual a propriedade se mantém tendencialmente nas mãos do Estado, embora com grande envolvimento do

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

	parceiro privado na concepção, financiamento e exploração da infraestrutura, sendo por isso remunerado. O concessionário privado assume aqui um risco substancial, sendo certo que o objectivo do Estado é o de aquisição não de um bem, mas de um serviço de exploração desse bem.
--	---

Fonte; (Santos,2007); (Ferreira da Motta, 2018)

- *Joint venture*

Nas parcerias do tipo institucionalizado (*Joint venture*) é estabelecida uma entidade que é propriedade conjunta dos parceiros públicos e privados, que se apresenta como uma alternativa a uma privatização completa. Existe um grande número de potenciais entendimentos entre sector público e privado.

Em Moçambique está em vigor as seguintes modalidades contratuais:

Segundo a lei de 15/2011 de 10 de Agosto, outorga empreendimento de parcerias público-privadas às seguintes modalidades contratuais: contrato de concessão (i); contrato de cessão de exploração (ii) e; o contrato de gestão (iii).

O Decreto nº 16/2012, de 04 de Junho, Capítulo IV, Secção II, artigo 40, nº 2, 3 e 4, define as seguintes modalidades contratuais:

Contrato de Concessão

O contrato de concessão consiste na cedência de direitos de desenvolvimento ou reabilitação e respectiva exploração e manutenção de empreendimento novo ou existente em área de domínio público, para prestação de serviços ou provisão de bens, sob conta e risco da contratada e mediante a remuneração ao Estado por essa cedência, traduzida na forma de taxa de concessão, fixa e variável. (Capítulo IV, secção II, artigo 40, nº 2).

Contrato de Cessão de Exploração

Esta modalidade de parcerias público-privadas consiste na cedência de direitos de desenvolvimento ou reabilitação e respectiva exploração e manutenção do empreendimento, sob conta e risco da entidade contratada e mediante a remuneração ao Estado por essa cedência, traduzida na forma de taxa de cessão de exploração. (Capítulo IV, secção II, artigo 40, nº 3).

Contrato de Gestão

Consiste na cedência de direitos de gestão de empreendimento existente e operacional do Estado, sob conta e risco de gestão da entidade contratada e mediante remuneração à entidade contratada de uma comissão de gestão com base numa parte dos rendimentos gerados pelo próprio empreendimento e a entrega dos resultados de exploração deste à entidade contratante. (Capítulo IV, secção II, artigo 40, nº 4).

3.2 Quadro teórico

Teoria é um conjunto de categorias bem desenvolvidas que são sistematicamente inter-relacionadas através de declarações de relação para formar uma estrutura teórica que explique alguns fenómenos relevantes sociais (STRAUSS E CORBIN, 2008: 35). Neste âmbito, no presente trabalho recorre-se a três (03) teorias de análise nomeadamente: teoria da Agência, teoria do Principal-Agente e da gestão da mudança da qualidade do produto.

Teoria de Agência

Segundo Silvestre (2010: 167) a abordagem da agência é uma das soluções de que os Estados se podem socorrer para reformar a hierarquia tradicional pública. A Agência é um meio de que o Estado se pode auxiliar para prestar o serviço público com recurso a flexibilidade organizacional. A Agência foge assim a rigidez administrativa que caracteriza as organizações públicas tradicionais e situam-se num “contínuo entre a hierarquia da burocracia pública e os contratos do sector privado” (BERTELLI, 2006: 583)

De acordo com Slomski et al (2008: 31) historicamente, as empresas foram administradas por seus proprietários fundadores e seus descendentes. Assim, a sua propriedade e o seu controle sempre ficavam sob a responsabilidade da mesma pessoa. Todavia, com o crescimento e o desenvolvimento das empresas, os negócios tornaram-

se mais complexos, surgindo a separação entre a propriedade e o controle, pois tornou-se difícil, ou quase impossível, os proprietários concentrarem a função de controle das grandes empresas e, deste modo, a revolução da administração levou o controle da firma. Essas mudanças criaram as modernas corporações, nas quais predomina a separação eficiente de propriedade e controle administrativo.

A separação entre proprietários e administradores cria uma relação de Agência, a qual é definida por JENSEN e MECKLING (1976) da seguinte forma:

Definimos uma relação de agência como um contrato sob qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Por sua vez, uma relação de agência existe quando uma parte delega a responsabilidade de tomada de decisão a uma segunda parte por uma compensação (HIT, IRELAND e HOSKISSON, 1999)

Assim, Rogo (2003) *apud* Slomski et al (2008:31) explica os fundamentos da teoria da agência da seguinte forma:

A teoria de agência trata de problemas resultantes dos conflitos de interesse que emergem numa relação de contrato, formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétrica ou há presença de interesse. O principal objectivo dessa teoria é explicar como as partes contratantes efectuam seus contratos de forma a minimizar os custos de associados aos problemas de informação assimétrica e incerteza. A teoria da agência também ressalta a existência do mercado e de mecanismos institucionais capazes de completar os contratos para reduzir aqueles problemas.

Silvestre (2010) afirma que a teoria da agência procura encontrar a forma mais eficiente de governar as relações entre duas partes, sustentando as suas ideias em vários pressupostos: assume que as pessoas são auto interessadas, têm uma racionalidade limitada e aversão ao risco; assume que nas organizações há conflitos de objectivos entre seus os membros; e assume que a informação é uma mercadoria que pode ser comprada. Segundo a teoria da agência, a falta de informação e as incertezas resultantes do relacionamento entre duas partes, podem ser reduzidas pela imposição de sistemas de monitorização sobre o agente e/ou através de incentivos financeiros (o político

responsabiliza uma agência pela execução de uma tarefa específica em troca de recursos financeiros).

Teoria do principal agente

Para Lane (2005) apud Silvestre (2010: 169), a teoria do principal agente determina a existência de relações contratuais entre o principal (neste caso em concreto seria o governo) e o agente (que neste caso seria uma organização pública ou privada) para a produção de um bem ou prestação de serviço. Nesta convivência, o principal redige o contrato que o agente está obrigado a executar, servindo-se assim de um mecanismo capaz de promover as potencialidades que o mercado presenteia.

Segundo Araújo (2000:45), nesta relação emergem algumas problemáticas. Assim, de acordo com a teoria da agência, as relações entre o principal e o agente caracterizam-se por: assimetria de informação, o agente dispõe de mais informações sobre os detalhes das tarefas a executar do que o principal, o que lhe permite a tirar mais vantagens; os interesses das partes (principal e agente) envolvidas não coincidem e muitas vezes podem entrar em conflito e, a existência de comportamentos auto-interessados e oportunismo por parte do agente conduzem a custos mais elevados para o principal. Este tipo de problema leva o principal a adoptar formas de controlar e melhorar a monitorização dos agentes, nomeadamente com o recurso à formas contratuais. A separação entre a propriedade e a gestão surge como solução alternativa aos problemas levantados pela teoria de agência. No sector público esta influência conduziu à separação das actividades de formulação das políticas e estratégias das actividades de execução.

Gestão da mudança da qualidade de produto

De acordo com Toledo (1994), periodicamente são introduzidas mudanças que melhoram o desempenho global, ou qualidade total do produto, evidenciando que esse processo é dinâmico e contínuo. Já a literatura sobre "melhoria da qualidade" limita-se à prescrição de metodologias e ferramentas para diagnóstico e solução de problemas específicos e volta-se para melhoria da qualidade dos processos da empresa. As mudanças ocorrem de forma dispersa, são muitas as fontes de mudança, não existe uma definição clara da área funcional responsável pelas mudanças, não constituem uma

atividade rotineira. A mudança da qualidade de produto se dá em características e parâmetros (característica específica) que compõem a qualidade do produto.

Assim, pode-se designar característica de qualidade do produto como sendo qualquer propriedade ou atributo de produtos, materiais ou processos, necessária para se conseguir a adequação ao uso. Essas características podem ser de ordem tecnológica, temporal, contratual ou ética (JURAN, 1974: 2.8) e, a qualidade de um produto é representada pela característica, ou conjunto de características, que determinam a sua natureza. As características de qualidade que nos interessam aqui são as de produto, as quais estão presentes fisicamente no produto ou estão associadas ao mesmo.

Neste trabalho, iremos medir a qualidade do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, recorrendo aos seguintes indicadores:

O primeiro é a **qualidade** total do produto, que representa o grau com que o produto desenvolvido satisfaz os requisitos do consumidor, de maneira global. Há dois aspetos a considerar: no tocante ao projecto, ou seja, à qualidade de projecto, e no que se refere à capacidade da empresa para produzir o que foi projectado, ou seja, da qualidade de conformação. O segundo parâmetro, **tempo**, exprime a rapidez com que a empresa caminha da concepção até a colocação do produto no mercado. Quanto menor for esse prazo, mais fácil se torna a atividade de planeamento de novos produtos, pois se corre menos risco de enfrentar novos conceitos, de mercado e tecnológicos, enquanto o produto ainda está em desenvolvimento.

O terceiro parâmetro, a **produtividade** (custo), se refere à quantidade de recursos requeridos para conduzir o projecto, da concepção à comercialização. Esses recursos podem incluir horas de engenharia, materiais, equipamentos e serviços utilizados no desenvolvimento do produto. De modo geral, a produtividade do desenvolvimento afecta directamente o custo do produto e determina a quantidade de projectos que a empresa consegue realizar com uma dada quantidade de recursos (IBIDEM, 1994).

CAPÍTULO IV-APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE DADOS

4.1 Descrição do objecto de estudo

O objecto de estudo da pesquisa situa-se na província de Inhambane e Cidade com a mesma designação. A província de Inhambane, localiza-se no sul de Moçambique, a sua capital é a Cidade de Inhambane, que dista cerca de 500km ao norte da capital do país. Detem uma superfície de 68.775km² e uma população de 1.271.818 habitantes, segundo dados do último recenseamento geral da população realizado em 2007. Esta Província possui cinco (5) municípios nomeadamente: o município de Inhambane, Maxixe, Vilankulo, Massinga, Quissico e Inhambane. Os municípios em referência albergam em agregados 233.614 habitantes, representando 18.3% da população da província e ocupam uma área de 5.306km² correspondentes a 7.7% da superfície total da Província (INE, 2010; ANAMM, 2009 citado por Machava, 2013).

A Província de Inhambane está dividida em 14 distritos, os 12 existiam quando foi realizado o senso 2007, mais os distritos de Inhambane e Maxixe estabelecidos em 2013 para administrar as competências do Governo Central, e que coincidem territorialmente com os respectivos municípios.

Distritos: Funhalouro, Govuro, Homoine, Inhambane, Inharrime, Inhassoro, Jangamo, Mabote, Massinga, Maxixe, Morrumbene, Panda, Vilanculos e Zavala.²

Figura 1 - Localização de Inhambane



Fonte: Portal do Governo <https://portaldogoverno.gov.mz>

²www.imhambane.gov.mz, acesso: 22/04/2020

4.1.1 Localização do Município de Inhambane

O Conselho Municipal de Inhambane localiza-se na Província de Inhambane, limitada a Norte pelas Províncias de Manica e Sofala, a Sul e Leste pelo Índico e a Oeste pela Província de Gaza.

O Município da Cidade de Inhambane é a capital administrativa da Província de Inhambane, situado a cerca de 460 km a Norte de Maputo e é banhado pelo Oceano Índico e pelas margens da Baía de Inhambane com uma área de cerca de 192 km² (CMCI, 2009).

O Município de Inhambane é a cidade capital da Província. A sua superfície é de 192km² correspondentes a 0.3% do total da província, possuindo uma população de 68.775 habitantes equivalentes a 5.1% da população. A cidade tem características urbanas, contudo, apresenta um padrão multifacetado, pois abarca áreas urbanas, semiurbanas e rurais (INE, 2010; ANAMM, 2009 *apud* Machava,2013).

4.1.2 Divisão Administrativa

O Município da Cidade de Inhambane é composto por 24 bairros, nomeadamente: Chalambe 1, Chalambe 2, Liberdade 1, Liberdade 2, Liberdade 3, Muelé 1, Muelé 2, Muelé 3, Guitambatuno, Matembuane, Mucucune, Marrambone, Chamane, Salela, Machavenga, Siquiriva, Josina Machel, Conguina, Nhamúia, Ilha de Inhambane, Balane 1, Balane 2. A zona urbana abrange o Bairro Central e toda a parte da cidade de cimento (CMCI: 2009)

4.1.3 Infra-estruturas sócio-económicas

A cidade possui características económicas principais tais como: comércio, serviços, indústrias e sistema de transporte ferro-portuário. É dotado de delegações e filiais de maior parte de bancos e companhias de seguros do país, bem como das principais empresas públicas de serviços de telecomunicações e, possui ainda um aeródromo local de fácil acesso. Com baía mais atraente da região para barcos de recreio, a cidade de Inhambane possui algumas infra-estruturas turísticas (hotéis, residências, bares e botequins) viradas para excelentes praias vizinhas, o que potencia um ritmo crescente de desenvolvimento e um efeito tributário local interessante num futuro próximo.

4.1.4 Campo Municipal de Muelé-1

O Campo Municipal de Muelé encontra-se localizado no Município de Inhambane, no Bairro Muelé-1. Segundo o entrevistado Abeciname Amade (2019) o Campo existia há anos mas, no ano 2016, aquando da sua inauguração, teve designação de Campo Municipal, visando possibilitar a prática massiva do desporto, em concreto do futebol.

A construção deste campo teve como objectivo a satisfação das necessidades dos munícipes no que tange ao empreendimento desportivo; promover a prática de desporto a fim de mitigar os males sociais que afectam os jovens e o intuito de possuir um campo de referência ao nível da cidade de Inhambane com condições para receber jogos de “alto padrão”.

O Campo Municipal de Muelé-1 está na gestão do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, visto que o mesmo é um Património do Estado. A Vereação da Educação Juventude e Desporto é responsável pelo saneamento, logística e manutenção da infraestrutura desportiva.

4.2 EFICÁCIA DA MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA INERENTE AO SERVIÇO DE REABILITAÇÃO DO CAMPO MUNICIPAL DE MUELÉ-1.

4.2.1 Padrões distributivos do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1.

A Mudança na gestão pública proporciona que o sector público estabeleça parcerias com o sector privado (privatização, terceirização, delegação de poderes entre outras) e por meio destas, ocasiona a ocorrência das chamadas parcerias público privada. Nesta forma de parcerias existe uma relação de agencia, uma parte delega a responsabilidade de desenvolver actividades em nome da primeira à uma segunda parte.

Segundo Elisio Guambe (Chefe da Unidade Gestora de Aquisições do Estado, 2019), O Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, através da Unidade Gestora de Aquisições do Estado tem celebrado contratos com os particulares a fim de satisfazer as necessidades da colectividade e tendo como base o expresso no manifesto eleitoral de cada período.

À luz da teoria do Agente-principal, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane é o principal e as empresas contratadas, neste caso, Conexões Multi- Serviços e sidat sport são os agentes, visto que recebe instruções do principal para a execução de tarefas. Entretanto, o CMCI lançou um concurso público em 2014 para seleccionar uma empresa que procedesse à reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1. Assim, para a execução do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, o CMCI contratou as seguintes empresas:

4.2.2 Contratação da Empresa Conexões-Multi-Serviços

Segundo o disposto no contrato número 08/UGEA/CMCI/2014, da empreitada de reabilitação do Campo, O Conselho Municipal da Cidade de Inhambane lançou um concurso público em 2014 para seleccionar uma empresa que procedesse à reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1. Este acto sustentado pelo n° 1 do artigo 13 da Lei n° 15\2011 de 10 de agosto, que estabelece: o regime jurídico geral de contratação de empreendimentos de PPPs é o de concurso público, subsidiariamente, as regras que regem as contratações públicas. Neste contexto de concurso público, a empresa apurada

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

foi a Conexão Multi-Serviços com o valor de 7 milhões de meticais, com quem o CMCI celebrou o contrato número 08/UGEA/CMCI/2014, da empreitada de reabilitação.

Nos termos do contrato, a empresa tinha 90 dias para reabilitar o campo, mas, dois meses depois surgiram problemas de incumprimento do estabelecido no contrato pela Conexões Multi-serviços.

Figura 2 - Campo Muelé-1 na 1ª adjudicação



Fonte: www.cip.org.mz

Para dar início à reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, recorreu-se ao regime geral de contratação, o concurso público, visando aferir dentre as várias empresas concorrentes, qual se adequava para seguir com a obra em questão. É nesta conjuntura que a empresa Conexões Multi-Serviços, foi a adjudicada à obra.

1. Estava a cargo desta empresa proceder as seguintes obrigações: executar a empreitada que consiste no fornecimento e colocação da relva sintética no campo de Futebol de Muele-1. A execução desta empreitada estava em conformidade com o conteúdo das especificações, do caderno de encargo, considerado pela contratada como suficientes para a determinação do objecto do contrato.
2. Inicialmente, a obra de reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, tinha como prazo de execução 90 dias e sobre égide da empresa Conexões Multi-Serviços. Porém, ao longo da obra, à empresa ora contratada, dois meses depois surgiram problemas de ausência do projecto técnico da obra, isto é, o município não disponibilizou-o, agravado pelo facto de no caderno de encargo nada constar sobre os elementos técnicos (tipo de piso, cola areia especial) que são fundamentais para a colocação do relvado no campo. Este fenómeno determinou

a suspensão das actividades de reabilitação do campo, levando ao agravamento dos dias de entrega da obra, não obstante o incumprimento do estabelecido no contrato pela Conexões Multi-Serviços(www.cip.com.mz)

Segundo o entrevistado Elísio Guambe (UGEA, 2019) compete à empresa contratada apresentar o projecto para a construção do empreendimento desportivos ao CMCI e por sua vez o último aprova ou não. Ainda, afirma que a rescisão do contrato se-deveu também ao incumprimento do prazo da entrega, e a incapacidade de gestão da empresa, pois reivindicava a adição do valor para prosseguir com a obra.

Não obstante, no nível de procedimento, houve incumprimento das cláusulas contratuais. Este aspecto, insta um espaço para a empresa que contratou rescindir o contrato, isto é, accionar a cláusula de sanções. E a mesma rescisão deve ser conhecida pelo Tribunal Administrativo.

Paralelamente ao caso de uma empresa contratada não cumprir com as cláusulas, faz-se a rescisão do contrato e, de seguida subsidiando-se no concurso ora lançado, faz-se a transferência das funções à empresa que ficou em segundo lugar no concurso público.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 13 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto, determina que em situações ponderosas e devidamente fundamentadas e como medida de último recurso, sujeita à previa autorização expressa do governo, a contratação do empreendimento de PPPs pode, excepcionalmente, assumir a forma de negociação e ajuste directo. Desta feita, compete ao contratante conferir à segunda empresa a obra sem necessidade de um segundo concurso. No entanto, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane teve que adjudicar a obra à *sidat sport* que constava do mesmo concurso público que a Conexões Multi-Serviços.

4.2.2 Contratação da Empresa *Sidat Sport*

Em consequência da rescisão do contrato com a primeira empresa, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane efectuou uma segunda adjudicação de forma directa, isto é, o ajuste directo à empresa *Sidat Sport*, contrato celebrado no dia 29 de fevereiro de 2016, cujo objectivo foi de prosseguir com a reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, o contrato custou 16. 000.000,00 Mt (Dezasseis Milhões de Meticais).

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

1. No contrato público nº.008/UGEACMCI/2014, a *Sidat Sport* obrigava-se a executar a empreitada que consiste na conclusão de arrelvamento, drenagem, incluindo a colocação de bancos técnicos e balizas no campo Municipal de Muelé-1.
2. A obra tinha como prazo de execução 180 dias. E foi da responsabilidade do contratante fornecer à contratada a relva sintética (9.000 m²) adequada para o arrelvamento do campo.

Quanto aos procedimentos de contratação, para dar início à reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, recorreu-se ao regime geral de contratação, o concurso público, visando aferir dentre as várias empresas concorrentes, qual se adequava para seguir com a obra em questão. É nesta conjuntura que à empresa *Sidat Sport* foi adjudicada directamente a obra.

Para o entrevistado Justino Alfredo Nhar (Director das ASSISTEC, 2019) a empresa *Sidat Sport* foi escolhida dentre as demais, pois constatou-se que reunia critérios para continuar com a obra: desfrutava de experiência no ramo de construção de obras públicas e consistência dos empreendimentos que a *Sidat Sport* já ergueu, nos vários pontos do País. E por outro lado, a empresa ocupou o segundo lugar no concurso público em que a Conexões Multi-Serviços ganhou no ano 2014.

No acto de contratação da *Sidat Sport* para a reabilitação do Campo Municipal de Muelé 1, estipulou-se um valor de 16 milhões para proceder-se com a obra. Neste contexto, o regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas e fornecimento de bens e serviços, (Capítulo II, Secção III, artigo 69, nº1 e alínea *a*) do decreto 5/2016 de 8 Março) estabelece o valor padrão para este tipo de concurso de cinco milhões de meticais (5.000.000,00 MT) para empreitada de obras públicas. No caso em alusão, nota-se um valor superior ao estabelecido pela lei.

Segundo o regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas e fornecimento de bens e serviços, estabelece-se que no acto da celebração de contrato deve-se ter em conta o critério do menor preço avaliado.

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

“A decisão com base no Menor preço avaliado deve propiciar a escolha das propostas que garantam os níveis de qualidade e de qualificação do concorrente necessários a realização do interesse publico, de acordo com os documentos do concurso. E na avaliação do preço devem ser levados em consideração as especificações técnicas ou termos de referência e requisitos de qualificação estabelecidos no concurso. Contudo será seleccionada a proposta que apresente o menor preço avaliado dos concorrentes apurados”. (Capítulo II, secção VIII, artigo 37, nº 1,2 e 3 do decreto 5/2016 de 8 de Março)

Todavia, para o Entrevistado Elísio Guambe (UGEA, 2019), na segunda contratação observou-se os critérios da contratação e de menor preço. Para adjudicar-se a obra a *Sidat Sport*, subsidiou-se no primeiro concurso em que a mesma estava numa posição privilegiada em relação às demais empresas concorrentes. No tocante a diferenciação do valor da primeira, 7 Milhões de Meticais e a segunda 16 Milhões de Meticais, a adjudicação deveu-se ao facto da *Sidat Sport* ter feito um orçamento total do que faltava por se realizar na obra.

Segundo o artigo citado em epígrafe, no contexto do concurso público, “selecciona-se a proposta que apresente o menor preço avaliado dos concorrentes apurados”, por esta via e recorrendo ao caso do primeiro contrato com a Conexões Multi-Serviços o preço foi relativamente mais baixo que a segunda adjudicação, porém, constatou-se uma deficiência na conclusão da obra com recurso ao previamente estabelecido de 7 milhões.

Em decorrência destes casos, pode-se constatar que durante o processo de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, e à luz da teoria de gestão de Mudança da qualidade do produto, violou-se:

- a) O indicador tempo: na primeira contratação da conexões-Multiservicos visto que a obra levou mais tempo para sua execução do que o previsto no contrato, em que se estabeleceu um prazo de 90 dias úteis. De acordo com a teoria, o factor tempo exprime a rapidez com que a empresa caminha da concepção até a colocação do produto no mercado. Quanto menor for esse prazo, mais fácil se torna a actividade de planeamento de novos produtos pois se corre menos riscos de enfrentar novos conceitos, de mercado e tecnológicos, enquanto o produto ainda está em desenvolvimento.

- b) O indicador produtividade (custo): na segunda adjudicação requereu-se um valor duas vezes superior ao primeiro contrato, o que viola o indicador custo, visto que não houve eficiência na alocação do valor à *sidat port*.
- c) Falta de fiscalização: na relação estabelecida entre o CMCI e a *Sidat Sport*, verificou-se um constrangimento referente a ausência de fiscalização da obra, visto que analisando as entrevistas feitas ao CMCI-UGEA afirma-se que a obra teve como fiscalizador a ASSISTEC-LDA, opinião que entra em contradição com as pronunciações do entrevistado Justino Nhar (Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA, 2019). Ademais, o entrevistado afirma que a segunda adjudicação da obra à Sidat Sport não foi fiscalizada pela empresa. Desta feita, a obra prosseguiu sobre a égide da Sidat Sport sem fiscalização.

4.3. Os resultados alcançados com serviço de reabilitação do campo municipal de Muelé-1

A reabilitação do Campo Municipal Muelé-1 resultou em melhoria na vida dos beneficiários, visto que o mesmo constitui um dos primeiros campos ao nível da Cidade de Inhambane e no futebol 11, estruturado e palco de diversos campeonatos. Recorrendo a um dos entrevistados, Abecinane Anilzio Amade (2019), refere que este campo vem para satisfazer as necessidades dos munícipes no que tange ao empreendimento desportivo; promoção da prática desportiva e mitigar os males sociais que afectam os jovens e ademais, edificação de um campo de referência ao nível da Cidade de Inhambane com condições para receber jogos de alto padrão. Deste modo, o campo tem um impacto positivo nos seus beneficiários.

No tocante a sustentabilidade, que visa medir a dimensão em que os benefícios de uma actividade podem continuar após o término do financiamento original (SITOE e LUMBELA, 2013:54). Segundo os inqueridos, o campo é excludente para uma parte dos munícipes, devido ao facto de em dias de jogos a sua acessibilidade ser limitada devido a questões monetárias avultadas.

Por fim, do ponto de vista de eficácia, em parte atingiu o objetivo pelo qual foi desenhado que é a reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, apesar dos constrangimentos ora mencionado decorrentes dos contratos firmados com as duas empresas contratadas.

Nesta senda, valendo-se da teoria de gestão da mudança da qualidade do produto, no critério qualidade, que representa o grau com que o produto desenvolvido, satisfaz os requisitos do consumidor, a qualidade do projecto e a capacidade da empresa para produzir o que foi projectado. Verificou-se que se atingiu os níveis requeridos, e desta forma consubstanciando com os inquéritos feitos sobre a satisfação dos beneficiários, em que se destaca, 93% mostram-se satisfeitos com o produto final.

4.4 O nível de satisfação dos munícipes com a execução do serviço de reabilitação do Campo Municipal.

De acordo com o entrevistado Abecinane Anilzio Amade, (Vereador da Educação, Juventude e Desporto, 2019), actualmente, o Campo Municipal de Muelé-1 tem beneficiado aos Munícipes e a juventude pois tem acolhido actividades desportivas de nível nacional tais como: Jogos Escolares, Provinciais, da segunda liga e Moçambola.

Entretanto, ao longo dos anos, a vereação tem constatado algumas dificuldades na gestão do campo principalmente na partilha de informação entre os utentes e a vereação. Para tal, a vereação está a criar um regulamento a fim de reger a adesão (entrada) ao campo dos munícipes, isto é, disciplinar aos mesmos no concernente a gestão do campo, visando garantir a manutenção do campo e evitar destruição da infra-estrutura desportiva.

Figura 3 - Vista actual do Campo Municipal de Muelé-1

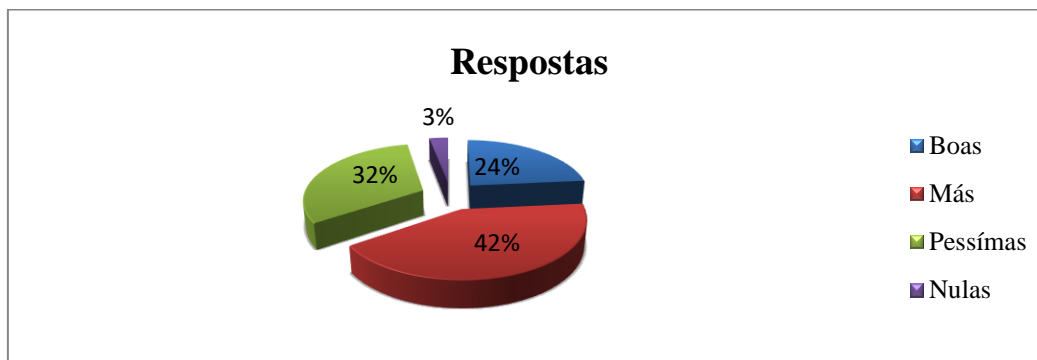


Fonte: Elaborado pela Autora

4.4.1 As condições do Campo Municipal de Muelé-1 antes da reabilitação.

O Campo Municipal de Muelé-1, antes de auferir tal designação pelo Conselho Municipal da Cidade de Inhambane. Era designado pelos habitantes ao redor de campo Estrela. Segundo Manuel Rafael Jonasse (Secretário do Bairro de Muelé-1, 2019) coadjuvado pelo Noé Saitane Nhamue (Chefe do Quarteirão L). Ambos, afirmam que o campo possuía uma estrutura débil e não tinha uma infra-estrutura actual. Por outra, ambos classificaram as condições do mesmo como sendo “campo baldio”. Desta feita, para consubstanciar essa informação e entre outras, foram feitos inquéritos e entrevistas aos munícipes. Ao longo dos inquéritos feitos aos residentes constata-se que:

Gráfico 1 - Condições do campo antes da Reabilitação



Fonte: Elaborada pela autora

Ao longo dos inquéritos a autora interessou-se em tomar conhecimento dos habitantes do Município da Cidade de Inhambane, a cerca das condições anteriores à reabilitação do campo se estas eram: Boas, Más ou Pessimas. Nesta senda, constatou-se através das respostas dos inquiridos que constam do gráfico em epígrafe que aproximadamente de 42 % dos residentes afirmam que o campo detinha más condições, que não facilitavam a prática do desporto no recinto em estudo; para 32% dos residentes, as condições eram péssimas e os restantes 24% consideravam Boas.

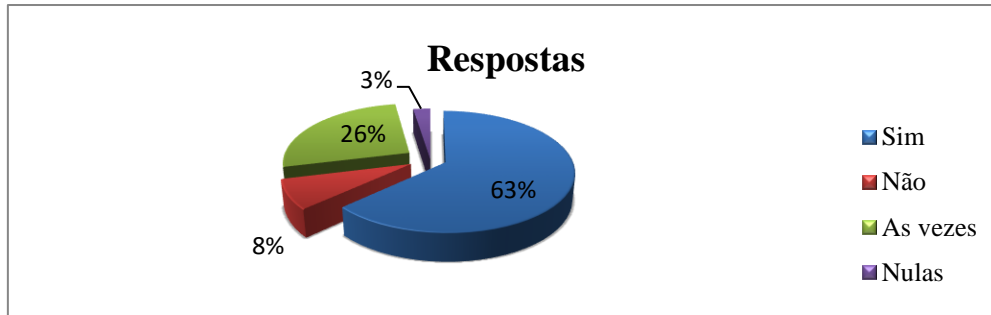
4.4.2 Benefícios do Campo Municipal de Muelé-1 aos munícipes: Depois da reabilitação

De acordo com Manuel Rafel Jonasse e Noé Saitane Nhamue (2019) afirmam que o campo tem criado entusiasmo nos jovens à aderência ao desporto e impulsiona a formação de diversas equipas de futebol no Município. Ademais, o mesmo permite a

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

elevação do prestígio do bairro em que se encontra, bem como do Município em si. Tem sido palco de vários eventos de alto escalão (festival da cultura, entre outros).

Gráfico 2 - Benefícios do campo 1

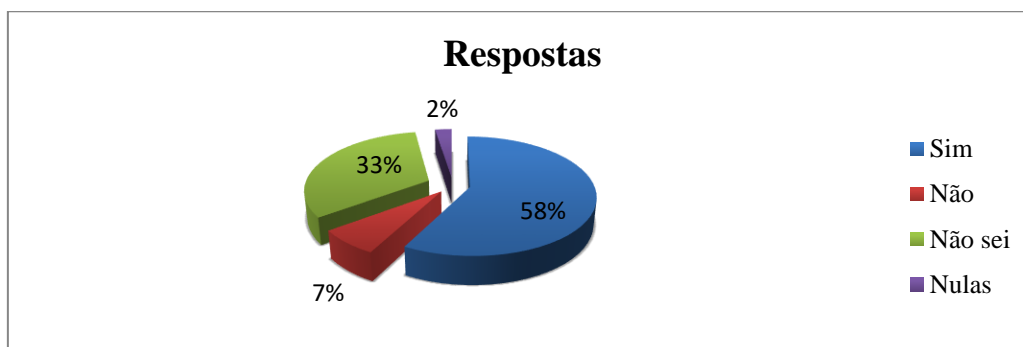


O gráfico acima, descreve o quão se distribuí as respostas à questão do benefício do campo aos munícipes. Fazendo uso do mesmo, as respostas repartiram-se em: Sim, Não. As vezes e nulas. E em que 63% dos inqueridos afirmam que o campo Municipal de Muelé 1 tem beneficiados a todos os residentes, 8% asseguram que não beneficia e 26% dos inqueridos dizem que o campo as vezes tem beneficiado aos munícipes da cidade de Inhambane.

4.4.3 Grau de acessibilidade do Campo de Municipal de Muelé 1 aos Munícipes.

Segundo os entrevistados Manuel Rafel Jonasse e Noé Saitane Nhamue (2019), o campo Municipal de Muelé 1, tem sido de fácil acesso aos Munícipes. Em dias de jogo acessibilidade dependente do tipo de jogo a tomar lugar.

Gráfico 3 - Grau de acessibilidade do Campo Municipal de Muelé 1



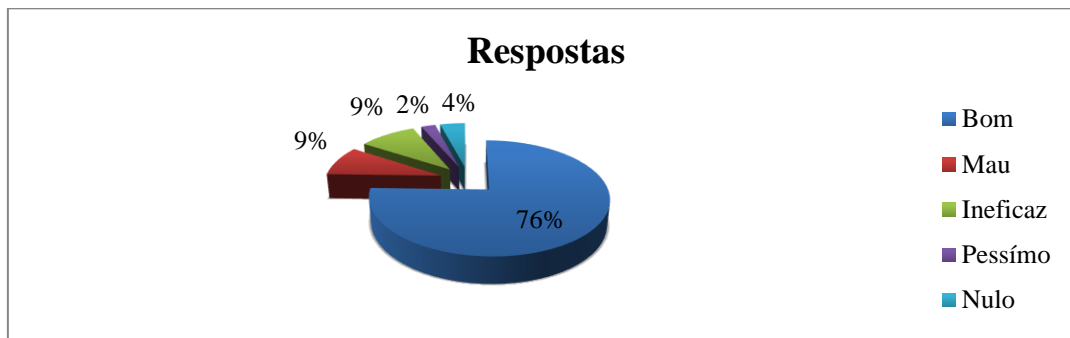
Também, interessou-nos perceber nos Munícipes o grau de acessibilidade do campo municipal de Muelé-1. Onde pode-se constatar que as respostas a esta questão partilham as seguintes afirmações: Sim, Não, Não sei e nulas. Neste contexto, constatou-se que

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

58% dos inqueridos afirmam que o campo é de fácil acesso ao Múncipal, 7% respondem que não é acessível e 33% não sabem do grau da acessibilidade do campo aos residentes da Cidade de Inhambane.

4.4.4 Avaliação do funcionamento do Campo Municipal de Muelé 1.

Gráfico 4 - Funcionamento do campo 1

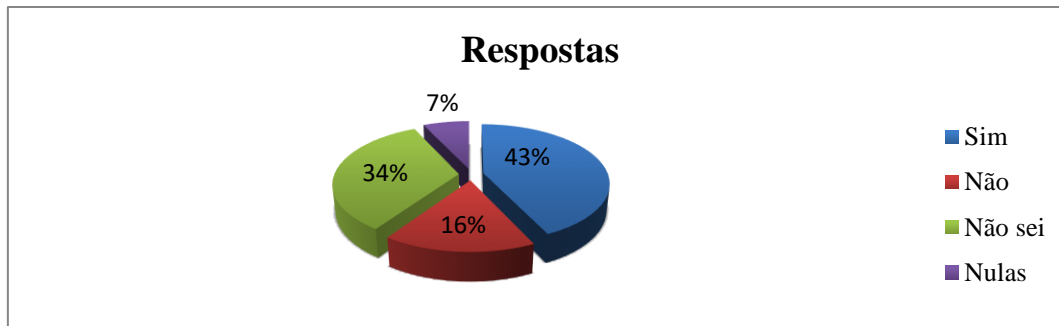


No referente ao funcionamento do campo Municipal, os pronunciamentos dividem-se em: Bom, Mau, Ineficaz, Pessímo. Destaca-se 76% dos inqueridos que respondem que o campo funciona da melhor forma possível, 9% o funcionamento é mau e de igual modo 9% conotam que é ineficaz, 2% pessão e 4% dos residentes inqueridos apresentam respostas Nulas.

4.4.5 Gestão do Campo Municipal de Muelé-1.

O Campo Municipal de Muelé-1, encontra-se sob gestão do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, visto que o campo em alusão é um Património do Estado. E a Vereação da Educação Juventude e Desporto é responsável pelo saneamento, logística e manutenção do mesmo.

Gráfico 5 - Gestão do campo 1

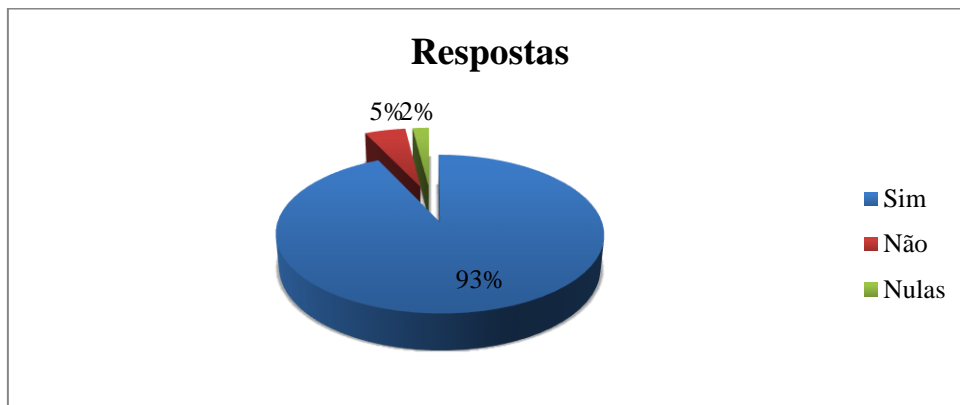


No decorrer dos inqueridos feitos aos residentes do Município da Cidade de Inhambane, as respostas à questão atinente a gestão do campo, variam nos seguintes termos: Sim, Não, Não sei e Nulas. Em decorrência disso, é notório no diagrama acima indicado que, 43% dos inquiridos afirmam que sim, o campo está a ser devidamente gerido pela entidade responsável, neste caso o CMCI. E, concomitante, 16% dos inquiridos responde que o campo não está bem gerido, 34% nada tem a declarar sobre essa matéria e cabendo apenas afirmar não sei e 7% de respostas nulas.

4.4.6 Grau de satisfação pela reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1

De acordo com o entrevistado Abeciname Amade (Vereador da Educação Juventude e Desporto, 2019), o Campo Municipal de Muelé-1 visa a satisfação das necessidades dos munícipes no que tange ao empreendimento desportivo e promover a prática de desporto.

Gráfico 6 - Grau de satisfação 1



Nesta fase, vamos analisar o grau de satisfação dos munícipes de Inhambane com a reabilitação do campo municipal. Segundo os dados recolhidos dos inqueritos destaca-se as seguintes respostas, a questão acima colocada: Sim, Não e Nula. Com recurso ao diagrama pode-se constatar que 93 % dos residentes inqueridos mostram-se satisfeitos com a reabilitação do campo, tendo respondido sim, 5% não e 2 % das respostas revelaram-se nulas.

4.5 Constrangimentos decorrentes da implementação do serviço de reabilitação de campo municipal de Muelé-1

À luz da teoria de gestão de mudança da qualidade do produto, na implementação do serviço de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, surgiram constrangimentos relativos ao: tempo, custo, ilegalidade (incumprimento do contrato) e fiscalização.

Numa primeira fase, regendo-se pela teoria do agente-principal, o CMCI, neste caso o principal, nas suas relações contratuais com a Conexões Multi-Serviços, incorreu a selecção adversa, em que o principal não tem condições de saber se o agente que o escolhera irá (cor) responder aos seus anseios, e sem embargo disso correr o risco moral, o agente pode até ter capacidades e qualificações necessárias, mas não se sabe se agirá lealmente aos interesses do principal.

Numa segunda fase, e recorrendo a abordagem da segunda teoria da gestão de mudança de qualidade do produto, no tocante ao *indicador tempo*. Na fase inicial a obra de reabilitação do Campo Municipal tinha um período de 90 dias para ser executado e dentro do ano 2014, mas devido aos constrangimentos verificados, o período da entrega da obra alastrou-se até os finais de 2016. Este aspecto mostra que foi violado o padrão tempo, visto que não houve rapidez na caminhada da concepção até a colocação do produto final no mercado.

Por outra, no referente ao *indicador produtividade (custo)*, houve constrangimentos na implementação do serviço de reabilitação no Campo Municipal de Muele-1, visto que se adjudicou a obra à *Sidat Sport* com um valor de 16 milhões, a acima do estabelecido pela lei.

Não obstante, no âmbito da contratação da empresa Conexões Mult-Serviços pelo CMCI, ao longo do percurso da execução da obra, cujo prazo era de 90 dias, a empresa contratada não cumpriu com a cláusula contratual de entrega da obra dentro do período estabelecido no contrato.

Quanto à Fiscalização das obras, segundo o Entrevistado Xavier Lixeve (Contador e Verificador Provincial do Tribunal Administrativo, 2019), o Tribunal Administrativo tem como objecto verificar a legalidade dos Actos administrativos e a sua fiscalização,

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

visando a concessão de visto aos actos que adequam-se ao estabelecido pela lei. Para a fiscalização o Tribunal Administrativo de Inhambane serve-se de processos que as instituições remetem, cabendo ver se os mesmos estão em consonância com o previsto na lei. O Tribunal Administração lida com os processos em si e não com indivíduos. Fiscaliza os actos e contratos praticados no âmbito da contratação de serviços à terceiros.

Caso o acto administrativo esteja inquinado de vício, faz-se o levantamento do processo visando a verificação da mesma e a sua devolução para a regularização do vício. Porém, existe um vício sanável e insanável a primeiro e passível de regularizar e a segunda já em execução a obra ou o material sobre o qual versa o seu processo (caso da contratação da *Sidat Sport*).

A empresa ASSISTEC-LDA foi contratada pelo Conselho Municipal da Cidade de Inhambane no ano 2014 através de um concurso público, para proceder com a fiscalização da obra de requalificação do Campo Municipal de Muelé, obra desenvolvida pela Conexões Multi-Serviços, LDA. A segunda empresa não teve fiscalização da ASSISTEC-LDA.

Segundo o Entrevistado Justino Nhar, (Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA, 2019) a ASSISTEC-LDA é uma empresa- Unipessoal criada em 2000, que presta serviços de consultoria de construção civil, estudos de viabilidade dos projectos, fixar conta, desenho de projecto, fiscalização e faz a topografia do espaço que potencialmente será alvo de uma obra: desenha projectos executivos e Projectos Arquitectónico.

No tocante a fiscalização, o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane ao celebrar contrato com a Conexões Mult-Serviços, a obra contou com a fiscalização da ASSISTEC-LDA. De acordo com o previsto no regulamento da lei sobre PPP's, os Projectos de Grande dimensões e concessões empresariais estabelece:

“a monitoria e avaliação do empreendimento reportam-se ao processo de verificação, controlo e medição do desempenho operacional e económico-financeiro, de acordo com as cláusulas e indicadores relevantes previstos no contrato e o grau de alcance dos resultados programados, bem como benefícios financeiros e socioeconómicos e esperados”.(nº1,2 do artigo 27 do decreto 16\ 2012 de 4 de junho)

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Assim, compete a esta entidade regular a observância do previsto no contrato e o desempenho do empreendimento. O primeiro contrato, contou com a fiscalização da ASSISTEC-LDA e com visto do Tribunal Administrativo da Cidade de Inhambane.

Todavia, na segunda contratação ao *Sidat Sport* afere-se a ausência de *fiscalização* da obra, visto que, analisando as entrevistas feitas ao CMCI-UGEA afirma-se que a obra teve como fiscalizador a ASSISTEC-LDA opinião que entra em contradição com as pronunciações do Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA.

Ao longo de uma Parceria Público-Privada há que considerar a existência de riscos *regulatórios e contratuais*, esses riscos são referentes à condições tais como: o incumprimento do contrato, e inobservância das cláusulas contratuais, rescisão de contratos, como foi o caso da empresa Conexões Multi-Serviços. Também, incorre-se ao *risco no concurso* no respeitante a selecção adversa (risco moral), o contraente pode não ter a capacidade de fazer uma escolha certa do potencial contratado para defender seus interesses, ou seja, o contraente não tem condições de saber se o contratado que escolhera irá corresponder às suas aspirações. A título de exemplo a empresa Conexões Multi-Serviços não cumpriu com o previsto no contrato e o Conselho Municipal da cidade de Inhambane não contava com essa contrapartida.

A *Informação assimétrica* no referente ao facto de o CMCI ter executado a segunda adjudicação sem fiscalização da obra, o que contraria os princípios que regem o Administração Pública: a Transparência e legalidade dos actos administrativos (Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto, estabelecimento do procedimento administrativo, Cap. II, artigo 4 e 17).

Em concomitante, a lei obriga a atribuição do contrato tendo como base o menor preço avaliado. Segundo o Capítulo II, secção VIII, artigo 37, n.º 1,2 e 3 do Decreto 5/2016 de 8 de Março estabelece que no acto da celebração de contrato deve-se ter em conta o critério do menor preço avaliado:

“A decisão com base no Menor preço avaliado deve propiciar a escolha das propostas que garantam os níveis de qualidade e de qualificação do concorrente necessários a realização do interesse publico, de acordo com os documentos do concurso. E na avaliação do preço devem ser levados em consideração as especificações técnicas ou termos de referência e requisitos de qualificação estabelecidos no concurso. Contudo será seleccionada a proposta que apresente o menor preço avaliado dos concorrentes apurados”.

Todavia, no acto de contratação da *Sidat Sport* para reabilitação e o arrelvamento do Campo Municipal de Muelé 1 estipulou-se um valor de 16 milhões para proceder-se com a obra. Neste contexto, segundo o regulamento de contratação de empreitadas de obras públicas e fornecimento de bens e serviços, (Capítulo II, Secção III, artigo 69, nº1 e alínea *a* do Decreto 5/2016 de 8 Março) estabelece o valor padrão para este tipo de concurso de cinco milhões de meticais (5.000.000,00 MT) para empreitada de obras públicas. No caso em alusão, nota-se um valor superior ao estabelecido pela lei.

Não obstante, pode-se notar *riscos na construção* do empreendimento. No âmbito da primeira contratação a Conexões Multi-Serviços houve incumprimento do prazo de 90 dias úteis para o arrelvamento do campo e uma qualidade aquém do material usado para o arrelvamento (Justino Alfredo Nhar, Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA,2019). Risco operacional: Este risco é alusivo a custos inesperados na fase de operação e respeitante a encargos não previstos com a manutenção, bem como risco de performance ou não satisfação dos requisitos pretendidos pelo Estado

CONCLUSÃO

A presente pesquisa de análise da mudança na gestão pública, surge da constatação de que actualmente, o sector público tem envolvido parcerias com os privados a fim de manter ou desenvolver serviço público útil aos cidadãos. Nesta senda, as parcerias são configuradas visando a salvaguarda de uma maior eficácia, eficiência e qualidade na provisão de serviços à sociedade. O Conselho Municipal da Cidade de Inhambane, através da Unidade Gestora de Aquisições (o principal-Estado), tem celebrado contratos com os particulares, neste caso a Conexões-Multi-Serviços e *Sidat-Sport* (os agentes).

Findo a pesquisa sobre análise da eficácia da Mudança na Gestão Pública inerente à prestação de serviços de reabilitação do campo Municipal de Muelé-1, no Município da Cidade de Inhambane, orientada pela seguinte pergunta de partida: em que medida a mudança na gestão pública contribuiu na eficácia da prestação de serviço de reabilitação no campo Municipal de Muelé-1?

Após as pesquisas feitas e consubstanciando-se nas teorias que suportam este trabalho, chegou-se as seguintes conclusões:

A mudança na gestão pública no geral mostrou-se ineficaz na prestação de serviços de reabilitação do Campo Municipal de Muelé-1, quando estimado no prisma do tempo, custo de produção e de sustentabilidade.

Numa primeira fase, tocante ao indicador tempo e à luz da teoria de gestão da mudança da qualidade do produto, constatou-se no primeiro contrato celebrado pelo Conselho Municipal da Cidade de Inhambane e a Conexões Multi-Serviços, a violação do tempo estabelecido para a execução da obra de reabilitação, o que levou a lentidão no processo de concepção até a entrega do empreendimento, de forma periodizada de 2014 (Conexões Multi-Serviços) à 2016 (*Sidat Sport*) para conclusão da obra. Recorrendo-se ao concurso público foi contratada a empresa Conexões Multi-Serviços, para proceder com a reabilitação do empreendimento desportivo no período de 90 dias. Verificou-se que a empresa ora contratada não cumpriu com o prazo estipulado da entrega da obra ademais, a mesma alegou a insuficiência do valor alocado para a execução da obra; e à posteriori rescisão do contrato com o CMCI.

Segundo, referente ao custo, o serviço de reabilitação do campo municipal teve custos avultados do que o previsto. Na medida em que se despendeu mais recursos na segunda adjudicação da obra à empresa *Sidat Sport* no valor de 16 milhões, e nesta adjudicação

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

infringiu-se o princípio de menor preço estabelecido pelo regulamento de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado. Após a rescisão do contrato com a Conexões- Multi-Serviços, e de acordo com as entrevistas ao CMCI, recorreu-se ao concurso anterior onde por sua via escolheu-se a segunda empresa que ocupava o segundo lugar que é a *Sidat- Sport*. Esta foi responsável por prosseguir com a reabilitação do campo, e com um valor superior à primeira contratação. Não obstante, a *Sidat-Sport* cumpriu com o prazo estipulado para a entrega do empreendimento desportivo. Todavia, esta última contratação não teve fiscalização da obra.

Quanto à sustentabilidade, remete a aferir a dimensão em que os benefícios de uma actividade podem continuar após o término do serviço; constatou-se a pouca acessibilidade do Campo Municipal de Muelé-1 quando se tratar de eventos especiais, isto é, de um certo ponto mostra-se excludente a algumas camadas sociais em tempo de jogo.

Quando observada na vertente da eficácia, isto é, do alcance dos objectivos e qualidade. Do ponto de vista de alcance dos objetivos, o serviço de reabilitação do campo municipal mostrou-se eficaz visto que no final de todos constrangimentos decorrentes das contratações, a meta de reabilitação do campo foi concretizada.

Não obstante, a qualidade do serviço satisfaz os requisitos dos munícipes, e no referente a capacidade da empresa *Sidat Sport* ter produzido o que foi projectado. Os munícipes estão satisfeitos com o serviço de reabilitação do campo, visto que a mesma resultou em melhoria em relação a sua condição anterior de ausência de um campo estruturado. Este facto é sustentado pelos inquéritos feitos aos munícipes onde constatou-se que 93% dos residentes dessa autarquia mostraram-se satisfeitos com a reabilitação do Campo municipal de Muelé-1. Porventura, se esse fosse o medidor da eficácia da gestão pública, o resultado seria a comprovação da hipótese.

O trabalho em si, visa analisar a eficácia da mudança da gestão pública inerente à prestação de serviço no caso em alusão. Desta feita, e consubstanciando com o que foi arrolado, constata-se que a mudança na gestão pública mostra-se ineficaz na prestação de serviços. Nesta senda, não confirma-se a hipótese que diz: A mudança na gestão pública é eficaz na prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de

Análise da Eficácia da Mudança na Gestão pública inerente à prestação de serviços no Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

Inhambane. Quer dizer que de forma geral foi ineficaz quanto conjugado e analisando os indicadores tempo, custo, sustentabilidade e Fiscalização.

RECOMENDAÇÕES

Ao longo deste estudo foram verificadas algumas lacunas no que tange à relação de PPP's. Recomenda-se que haja:

- ✓ Criação de uma comissão interna que versa sobre a monitoria dos contratos e das PPP's;
- ✓ Observação na sua plenitude das normas que versam sobre: a contratação pública, parcerias público privadas;

Quanto ao campo

- ✓ Melhoria das condições de acomodação (cobertura do campo) e logística (iluminação, água e sanitários);
- ✓ Aperfeiçoamento da gestão do campo no referente a delegação de uma entidade para supervisão do mesmo.
- ✓ Criação de mais campos de futebol e de outras modalidades pertinentes, segundo recomendado pelos munícipes (ex: campo de basquetebol, voleibol, etc.)

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP, 1997.

ABRÚCIO, Fernando Luíz. Os Avanços e Dilemas do Modelo Pós –Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. IN: BRESSER PEREIRA, et al. *Reforma Gerencial do Estado e Administração Pública Gerencial*. 5ª ed. Brasil: fundação Getulho Vargas Editora. 2003.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução a metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos de graduação* 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução a metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na tradução*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAÚJO, Filipe. Continuidade e mudança nas organizações públicas: experiência de reforma do Reino Unido. IN: *Fórum 2000 Renovar a Administração: Reformar Administração pública um imperativo*. Instituto de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 2000.

AWORTWI, Nicolas. Basta de Explicações de “caixa preta” nas reformas do sector público em África. IN: *Perspectivas africanas sobre a nova gestão pública: implicações para a formação de recursos humanos*. Editado por, Nicolas Awortwi e Eduardo Siteo. Maputo, 2007.

BANGURA, Yusuf. *Public Sector Restructuring: the Institutional and Social Effects of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms*. Occasional Paper n.º 3, Geneva, Feb. 2000.

BRESSER PERREIRA, Luis Carlos, et tal. *Reforma do Estado e Administração pública gerencial*. 5ª ed. Brasil: fundação Getulho Vargas Editora, 2003.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. *Administração pública: Modernização qualidade e inovação*. 2ª ed. Lisboa, S.E, 2006

CERVO, Amado Luiz, *et al. Metodologia científica*. 6ª ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE INHAMBANE. *Plano Municipal de gestão ambiental do Município de Inhambane*, Inhambane: julho, 2009.

DEMO, Pedro. *Introdução a metodologia científica*. 2ª ed. Sao Paulo: Atlas,1987

FARIA, Fernanda; CHICHAVA, Ana. *Descentralização e Cooperação descentralizada em Moçambique*. Comissão europeia (org), 1999.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projecto de pesquisa* .4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002

GIL, Antonio Carlos. *Metodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HEIDEMANN, Francisco.G; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Tomás de Aquino Guimarães, apresentação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª ed. São Paulo: Atlas S.A,2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia geral*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIVRO VERDE SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões, COM (2004), 327 Final, Bruxelas, 30/04/2004.

LUNDIN, Iraê Baptista. *Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais*. Maputo: Escolar Editora, 2016.

MACHAVA, Danilo de Almeida F. *Colaboração intermunicipal em Moçambique: caso da província de Inhambane*. Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestrado em Administração pública, Escola de Economia e gestão, Universidade de Minho. Lisboa, 2013.

MARTINIS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografia e dissertações*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Editora RT, 1997.

NHAMIRE, Borges; MACUVEL, Winass. *Município de Inhambane: Sobrefacturação e violação de regras de contratação pública*. Inhambane. 12 de jun. 2016. Disponível em: <http://www.cip.org.mz> . Acesso em: 11 jun. 2018

OLIVEIRA, Maria Marly. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

PARDAL, Luís; LOPES, Eugénia Soares. *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Salvador: Areal Editores, 2011.

PEREIRA, José Matias. *Curso de Administração pública: Foco nas instituições e acções governamentais*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

QUIVY, Raimond, CAMPENHOUDT Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*: 5ª ed. Rev. Lisboa: Gradiva- Publicações, 2008.

RAMOS, Santa Taciana C; NARANJO, Ernan Santiesteban. *Metodologia de Investigação científica*. Angola: Escola Editora, 2014.

REALE, Miguel. *Licoes Preliminares de Direito*. 25ª ed. Portugal: Almeida, 2001

ROCHA, Oliveira. *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SALDANHA, Ricardo. *Introdução ao Procedimento Administrativo comum*. Coimbra: Coimbra Editora, SA, 2013.

SECCHI, Leonardo (2009). “Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública”. *Revista de Administração Pública*, 43/2; Abr. / Mar. 2009, p.347-69.

SEVERINO, António Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23^a ed. São Paulo: Cortez, 2007

SHARMA, Keshav C. A melhoria da administração pública através da nova gestão publica: experiencia de Botswana. In: NICOLAS, Awortwi; SITOIE, Eduardo. *Perspectiva Africana sobre a nova gestão pública: implicações para a formação de recursos humanos*. Maputo: Edição português, 2000.

SILVESTRE, Hugo Consciência. *Gestão Pública: Modelos de Prestação no serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SITOIE, Eduardo; LUMBELA, Selcia. *Modulo de planificação, analise e avaliação de politicas públicas*. Maputo, 2013.

SKELCHER, Chris. "Public-Private Partnerships and Hybridity". Ewan Ferlie; Laurence Lynn, Jr.; Christopher Pollitt (editors). In *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2007.

SOARES, Edvaldo. *Metodologia científica: lógica, epistemologia e normas*. São Paulo: Atlas, 2003.

TOLEDO, Jose Carlos. *Gestão da mudança da qualidade de produto*. São paulo-SP, 1994.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. *Fiscalização do processo de contratação pública na perspectiva do tribunal administrativo de Moçambique, como órgão de controlo externo*. Data da apresentação: 23 de Fev.2018.

ZAQUEU, Ligia Cacilda Maria Andre. *O Gestor Publico na nova administração publica no Brasil: o caso dos gestores Governamentais no Bahia*. São Paulo: Barauma, 2013.

_____ Consultoria e desenvolvimento. *Por uma governação descentralizada (1975-2003): Perfil da descentralização em Moçambique*.

_____ IV Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Maputo: 18 a 21 de Jul. de 2006)

LEGISLAÇÃO

Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto – *estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais*, e revoga algumas disposições da lei de electricidade (lei nº 21/97, de 1 de Outubro).

Decreto nº 16/2012 de 4 de Julho - Aprova o Regulamento da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, que *estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais*.

Lei n.º 6/2012 de 8 de Fevereiro- *Aprova a Lei das Empresas Públicas* e revoga a Lei n.º 19/91 de 3 de Agosto.

Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro – *Aprova o quadro jurídico para a implementação das autarquias locais*.

Lei nº 24/2013 de 1 de Novembro – *regula o controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas*.

Lei 5/2016 de 8 de Marco – *aprova o regulamento de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao estado* e revoga o Decreto nº 15/ 2010 de 24 de Maio.

WEBSITES

1. <https://www.cip.org.mz>
2. <https://www.mocambiqueturismo.com.mz>
3. <https://portaldogoverno.gov.mz>
4. <https://www.inhambane.gov.mz>

ENTREVISTAS

1. Entrevista nº1 com Noé Saitane Nhamue (Chefe do Quarteirão L). Data: 03/08/19. Inhambane-Cidade.
2. Entrevista nº2 com Anónimo (Árbitro). Data: 03/08/19. Inhambane- Cidade
3. Entrevista nº3 com Xavier Lixeve (Contador e Verificador Provincial do Tribunal Administrativo). Data: 06/08/19. Inhambane- Cidade.

4. Entrevista nº4 com Abecinane Anilzio Amade (Vereador da Educação Juventude e Desporto). Data: 09/08/19. Inhambane-Cidade.
5. Entrevista nº5 com Justino Alfredo Nhar (Director Geral da Empresa ASSISTEC-LDA). Data: 08/08/19. Inhambane-Cidade.
6. Entrevista nº6 com Elísio Guambe (Chefe da UGEA do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane). Data: 14/08/19. Inhambane- Cidade.
7. Entrevista nº7 com Manuel Rafel Jonasse (Secretário do Bairro Muelé 1). Data: 17/08/19. Inhambane- Cidade
8. Entrevista nº7 com Anónimo (Gerente da *Sidat Sport*) Data:12/09/19. Maputo-Cidade.

INQUÉRITOS

1. Inquérito nº1. QuarteirãoL, M, N. Data: 29/07/19
2. Inquérito nº2. No Campo Municipal de Muelé. Data: 27/07/19
3. Inquérito nº3. Quarteirão P,O, Q. Data: 30-31/07/19
4. Inquérito nº4. Quarteirão R, S. Data: 02/08/19
5. Inquérito nº5. No Campo Municipal de Muelé. Data: 03/08/19
6. Inquérito nº6. No Quarteirão J, I1, I2. Data:05/08/19

APÊNDICES

Apêndice 1 - Guião de entrevista para o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane

1. Apresentação do entrevistado: Nome e função que desempenha?
2. Quem é o conselho Municipal da Cidade de Inhambane (Missão, visão, organização).
3. O Conselho Municipal da Cidade de Inhambane na sua relação com o particular celebra contrato com os administrados a fim de garantir a satisfação das necessidades da colectividade.
 - a) Quais são os tipos de contratos que o CMCI celebra com os particulares?
 - b) Quais são os critérios que vigoram na celebração dos contratos, isto é, quais os procedimentos a seguir para a contratação de entidades privadas? Olhando para o caso de concessão da reabilitação do campo de Municipal de Muelé 1 as empresas conexões Multi-serviços e *Sidat-Sport* obedeceu-se aos critérios de contratação.
 - c) Que instituição é responsável pela fiscalização do cumprimento do contrato entre os contraentes?
 - d) Que instrumento legal rege a forma de proceder dos órgãos da administração pública (CMCI) no desempenho das suas funções?

“ No âmbito da nova gestão pública o Conselho Municipal da Cidade de Inhambane sendo uma entidade publicano exercício das suas funções, velou-se de parcerias publico privado visando dar vazão a necessidade colectiva”.Assim, o CMCI celebrou contrato com as empresas conexões Multisserviços e a *Sidat-sport*.

3. Quando foi celebrado o contrato com empresa conexões Multi-serviços e com que objectivos?
4. Que factores levaram a adjudicação da obra de reabilitação do campo de Municipal de Muelé 1 para *Sidat-sport*.
 - a) Quais foram os critérios de selecção (concurso publico) e procedimento seguidos no acto?
 - b) O contrato celebrado com a *Sidat-sport* teve aprovação do tribunal administrativo?
 - c) Que entidade fiscalizou a obra desenvolvida pela *sidat-sport*?
5. Qual é custo total da reabilitação do campo Municipal de em Muelé1?

6. Na segunda adjudicação a empresa *Sidat-sport* pela CMCI será que observou-se o critério de menor preço?
7. O Conselho Municipal da Cidade de Inhambane no exercício de suas funções possui uma entidade a qual deve prestar contas dos actos praticados na sua jurisdição. Neste contexto em que medida essa instituição rege a forma de proceder da CMCI no tocante a contratação de serviços de terceiros?
8. Outros comentários.

Apêndice 2-Guião de entrevista Para o Tribunal Administrativo da cidade de Inhambane

1. Apresentação do entrevistado: Nome e cargo ou função que desempenha?
2. Quem é o Tribunal Administrativo de Inhambane (Missão, visão, organização).
3. De que modo o Tribunal Administrativo de Inhambane fiscaliza os actos e contratos praticados no âmbito da contratação de serviços a terceiros.
4. Ao abrigo disso, qual é o posicionamento da TA perante um contrato esquinado de vícios ou irregularidades?
5. No âmbito da fiscalização o TA além de velar pela legalidade dos actos praticados tem em voga a observância de efectivação de despesa que estão previstos no cabimento orçamental. Deste modo, de que forma o TA actua para observação da cobertura orçamental dos actos e contratos?
6. Qual é o posicionamento do TA em caso de existência de sobre facturação na contratação dum entidade a fim de desenvolver um serviço publico?
7. No ano 2014 o Conselho Municipal da cidade de Inhambane celebrou um contrato com a empresa conexões Multi-serviços a fim de proceder o arrelvamento do campo de futebol de Muelé, essa contratação contou com a aprovação do TA. Ao longo do tempo constatou-se o não cumprimento do contrato pela empresa adjudicada, o que levou ao Conselho Municipal da Cidade de Inhambane a proceder uma segunda adjudicação em 2015 a um outro empreiteiro a empresa *sidat-sport* sem o visto do TA.
 - a) Em que medida este facto coloca em questão a hegemonia da TA como órgão que vela pela observação das normas, contratuais?
 - b) Quais são os fundamentos do acto de adjudicar uma obra a um outro empreiteiro antes de rescindir o anterior contrato?

- c) De que modo a segunda adjudicação da obra a empresa *sidat sport* constitui prejuízo ao erário público?
- d) No contexto de irregularidade contratuais, qual é o posicionamento do Tribunal Administrativo nas condições descritas?

8. Comentários

Apêndice 3-Guião de entrevista para a Vereação de Desporto do Município de inhambane

- 1. Apresentação do entrevistado: Nome e função que desempenha?
- 2. Quando foi criado o campo de Muelé?
- 3. O que impulsionou a reabilitação do campo de futebol de Muelé?
- 4. Com que objectivo procedeu-se a reabilitação do campo de Muelé?
- 5. Será que a actual condição do campo corresponde aos anseios dos Municípes?
- 6. Como avalia o impacto do empreendimento para a comunidade em geral?
- 7. Que mudanças surgiram com a reabilitação do campo?
- 8. Como é feita a gestão do campo de futebol de Muelé? Caso seja necessário aprimorar, em que aspectos sugeri melhorias?
- 9. Como analisa o funcionamento do campo de Muelé, será que vai ao encontro das necessidades dos utilizadores?
- 10. Comentários!

Apêndice 4-Guião de entrevista para ASSISTEC

- 1. Apresentação do entrevistado: Nome e cargo ou função que desempenha na empresa?
- 2. Há quanto tempo a empresa presta serviços as entidades, seja pública ou privada?
 - a) Qual é a origem da empresa (Génese, Missão e Visão)?
 - b) Qual a especialização da empresa no âmbito de oferta de serviços?
- 3. Quais são os obstáculos enfrentados pela ASSITEC- Lda, no seu funcionamento e na materialização dos objectivos no âmbito da fiscalização?
- 4. Há quanto tempo a empresa tem prestado serviços ao Conselho Municipal da Cidade Inhambane?

5. A empresa ASSITEC-Lda foi contratada pela DPJDI³ para proceder a fiscalização das obras de requalificação do campo Municipal de futebol em Muelé -1. Que empecilho identificou ao longo da fiscalização?

6. Quais são os critérios a considerar para validade um projecto técnico a fim de reabilitar ou construir um empreendimento desportivo (campo de futebol)?

7. Comentários!

Apêndice 5-Guião de entrevista para Sidat-sport

1. Apresentação do entrevistado: Nome e cargo ou função que desempenha na empresa?

2. Há quanto tempo a empresa presta serviços as entidades, seja pública ou privada?

c) Origem da empresa (Génese, Missão e Visão);

d) Qual a especialização da empresa no âmbito de oferta de serviços.

3. Há quanto tempo a empresa tem prestado serviços a CMCI⁴?

a) De que forma foi estabelecida esta relação;

b) Qual foi o propósito do contrato da *Sidat-Sport* com o CMCI e a duração do mesmo.

4. Quando iniciou a selecção e adjudicação da obra do campo de Muelé à empresa *Sidat-Sport* pelo CMCI.

5. Que procedimentos de contratação foram seguidos na celebração do contrato?

6. Que entidade ou documento certifica a relação estabelecida entre *Sidat -Sport* e a CMCI?

7. Que projecto técnico sustentou o relevamento do campo Muelé pela empresa *Sidat-Sport* e qual e foi o orçamento da obra?

8. Comentários!

Apêndice 6-Guião de entrevista conexões Multi-serviços

1. Apresentação do entrevistado: Nome e cargo ou função que desempenha na empresa.

2. Quem é a conexões Multi-serviços (Géneses, Missão e Visão)?

³Direcção provincial da juventude e desporto de Inhambane

⁴Conselho Municipal da Cidade de Inhambane.

3. Quando iniciou a relação contratual entre conexões Multi-serviços e a CMCI e a sua duração?
4. Quais foram os procedimentos seguidos para a celebração do contrato?
5. Que projecto técnico e orçamento foram usados pela empresa no arrelvamento do campo alto Muele?
6. Porque a empresa rescindiu o contrato com a CMCI?
7. Até que ponto os instrumentos legais que regem o contrato entre as partes foram obedecidos?

Outros Comentário

Apêndice 7 - Guião de entrevista ao secretário do bairro e chefes de quarteirões

1. Apresentação do entrevistado: Nome e função que desempenha?
2. Como descreve o bairro Muelé (organização, divisão)?
3. O que distingue o bairro de Muelé dos demais?
4. Qual é o número de habitantes que o bairro possui?
5. Quando foi criado o campo de Muelé?
6. Em que período ou dias o campo se encontra aberto ao público?
7. O que impulsionou a reabilitação do campo de futebol de Muelé?
8. Com que objectivo procedeu-se a reabilitação do campo de Muelé?
9. Será que a actual condição do campo corresponde aos anseios dos Municípes?
10. Como avalia o impacto do empreendimento para a comunidade em geral?
11. Que mudanças surgiram com a reabilitação do campo?
12. Como é feita a gestão (administração) do campo de futebol de Muelé? Caso seja necessário aprimorar, em que aspectos sugeri melhorias?
13. Como analisa o funcionamento do campo de Muelé, será que vai ao encontro das necessidades dos utilizadores?
14. Comentários!

Apêndice 8- Entrevista Semi-estruturada para os Muncipe

Coloque X na opção que considera que reflete o seu ponto de vista, e argumente nos casos em que é pedido

Nome _____ Idade _____
Residência _____ Profissão _____

1 ano () 2 anos () 3 anos () mais 3 anos ()

1. Género:

Masculino () Feminino ()

11. O Campo de futebol de Muelé é de fácil acesso aos Municípes?

Sim () Não () Não sei ()

2. Quando foi instituído o campo de futebol de Muelé? _____

12. Como avalia o funcionamento do campo de futebol de Muelé?

Bom () Mau () ineficaz () péssimo ()

3. É praticante de desporto?

Sim () Não ()

13. Será que o campo esta a ser devidamente gerido?

Sim () Não () Não sei ()

Se sim, qual _____

4. Tem frequentado o campo de futebol de Muelé?

14. No acesso ao campo tem -se verificado problemas?

Sim () Não () As vezes ()

Sim () Não () Não sei ()

5. A quanto tempo tem frequentado o campo de futebol de Muelé?

Se sim quais _____

Há : 1 Ano () 2 anos () mais de 2 anos ()

15. O que deve ser melhorado no campo de futebol de Muelé ?

6. Quais eram as condições do campo de futebol de Muelé antes da reabilitação?

a) Os equipamentos desportivos

Boas () Mas () péssimas ()

b) A gestão do campo

7. Quais são as condições actuais?

c) Os aspectos logísticos (bancadas, relvado, iluminação, sanitários)

Muito boas () Boas () Mas () Péssimas ()

d) A facilidade do acesso ao campo a todos

8. O campo de futebol de Muelé tem beneficiado a todos municípes?

e) Nada deve ser mudado.

Sim () Não () As vezes ()

16. Acredita que o campo de futebol de Muelé tem potencialidade ou condições para receber o campeonato nacional de futebol?

9. Se sim, quais são os benefícios do campo de futebol de Muelé para o Bairro

Sim () Não () Talvez () Não sei ()

a) Possibilita a prática massiva do desporto ()

17. Esta satisfeito pela reabilitação do campo de Muelé?

b) É atracção turística ()

a) Sim b) Não

c) É um património desportivo ()

d) Nenhuma das alternativas ()

e) Sua opção: _____

18. Qual foi o evento importante que tomou lugar no campo de Muelé nos últimos 5 anos

10. Quantos anos levaram a reabilitação do campo de Muelé?
