



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Análise da Eficácia das Parcerias Público-Privadas na Prestação de Serviços Públicos
Aduaneiros em Moçambique: O Caso da JUE (2009-17).**

Licenciando: Carmecino Zacarias Filipe Mazuze

Orientador: (Mestre João Mangachaia)

Maputo, Abril de 2018

**Análise do Impacto das Parcerias Público-Privadas na Prestação de Serviços Públicos
Aduaneiros em Moçambique. O Caso da JUE (2009-2016).**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Júri

Presidente -----

Supervisor -----

Oponente -----

Maputo, Abril de 2018

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	IV
EPÍGRAFE	V
DEDICATÓRIA	VI
AGRADECIMENTOS	VII
ABREVIATURAS E SIGLAS	VIII
RESUMO.....	IX
ABSTRACT.....	X
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
1.Introdução	1
1.1 Contextualização.....	3
1.2. Apresentação do Problema	5
1.3. Hipóteses.....	6
1.4. Objectivos	7
1.4.1. Objectivos Gerais.....	7
1.4.2 Objectivos Específicos.....	7
1.5.Justificativa	7
1.6.Metodologia	8
1.7. Modelo de análise	11
1.7.1. Variáveis do estudo.....	12
CAPÍTULO II: QUADRO TEÓRICO CONCEITUAL.....	14
2.1. Revisão da literatura	14
2.1.2. Formas de Parcerias Público-Privadas.....	17
2.1.2.1. Origem das PPP	20
2.1.2.2. Antecedentes de PPP em Moçambique.....	20
2.1.2.3. Experiências de Parcerias Público-Privadas	21
2.1.2.4. Experiências de PPPs em Moçambicana	22
2.3.1. Caso 1- Estrada EN4 – Maputo-Witbank	23
2.3.2. Caso 2- Porto de Maputo	24
2.3.3. Caso 3- Gestão do Abastecimento de Água.....	24

2.3.4. Caso 4- Scanners.....	24
2.4. Enquadramento teórico	25
2.4.1 Abordagem do Principal-Agente	25
2.4.2. Conceitos essenciais.....	27
CAPÍTULO III: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	30
3.1. Caracterização da instituição	30
3.1.1. Estrutura Orgânica Global	30
3.1.2. ORGANOGRAMA DA DIRECÇÃO GERAL DAS ALFÂNDEGAS DE MOÇAMBIQUE.....	31
3.2. Breve descrição do objeto de estudo.....	32
3.2.1. Funcionalidades e Módulos da JUE.....	32
3.2.1.1. Módulos da JUE.....	33
3.3. Eficácia da PPP	34
3.4. Apresentação dos Resultados da Entrevista.....	35
3.5. Resultados do inquérito.....	36
3.6. Discussão dos resultados.....	40
CAPÍTULO IV: CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
4.1. Conclusões	45
4.2. Recomendações.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
ANEXO.....	50

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra, que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado na sua essência, para obtenção de qualquer grau académico e, que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando citadas no texto e na referência bibliográfica, as fontes que utilizei na concepção do mesmo.

O Licenciando

Carmecino Zacarias Filipe Mazuze

Maputo, Abril de 2018

EPIGRAFE

*Não basta argumentar que a solução não é
perfeita se as alternativas não estiverem correctas*

(Walsh, 1997).

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe: Amélia Ezequias Tambe aos quais vai desde já o meu reconhecimento por tudo quanto tem feito por mim!

AGRADECIMENTOS

À Deus pela graça divina que me concedeu para que participasse com sucesso no meu percurso estudantil e por ter iluminado sempre nos momentos difíceis,

À minha família, designadamente: aos meus pais, Filipe Mazuze e Amélia Tambe, meus irmãos Luís Mazuze, Helder Mazuze e Avelino Mazuze, pela ajuda incondicional e pela moral que mó concederam.

Não poderia esquecer todos os professores do departamento de Ciencia politica e Administracao Publica, em especial os que lecionaram o curso de Administracao Publica, pois eles contribuíram com conhecimentos importantes durante o lecionamento das aulas, conhecimentos estes que me enriqueceram como academico e que contribuíram tambem para me ajudar a elaborar esta dissertacao. agradeço em especial aos professores: Mestre Joao Mangachaia, Mestre Tomas Herodoto Fuel, Professor Doutor Jose Jaime Macuana, Mestre Selsia Lumbela, dr Padil Salimo e Professor Doutor Domingos do Rosario.

Aos meus colegas do curso, *Moniz Pequenino, Felix Homo, e moderados*, o meu muito obrigado pela apreciação que fizeram ao trabalho endereço os meus agradecimentos. Por último, o meu muito obrigado a todos vós que directa e indirectamente contribuíram para o sucesso deste curso.

Aos gestores, trabalhadores e agentes aduaneiros por terem aceitado participar das entrevistas e ao preenchimento dos questionários.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIS - Associação de Comercio e Industria

ADM -Alfandegas de Moçambique

AGP - Administação Pública Gerencial

CTA - Confederação das Associações Econômicas de Moçambique

DGA - Direcção Geral das Alfandegas

GP - Governança Pública

ESCOPIIL- Empresa Privada Internacional de Auditoria e Consultoria

MIC – Ministério da Industria e Comércio

MCNET - Mozambique Community Network

NGP- Nova Gestão Pública

ONGs - Organizações Governamentais Sem Fins Lucrativos

PGD - Projectos de Grande Dimensão

PPPS - Parcerias Público-Privadas

PRE - Programa de Reabilitação Económica

RSP- Reforma do Sector Público

SGS - Societe Generale de Surveillance AS

TICS - Tecnologias de Informação e de Comunicação

RESUMO

O estudo tem como tema: a análise da eficácia da PPP na melhoria da prestação de serviços públicos aduaneiros em Moçambique: o caso JUE (2009 – 2017). Tem como objectivos analisar a eficácia da PPP na prestação de serviços públicos aduaneiros na DGA. A Janela Única electrónica foi concebida por forma a atender as peculiaridades nacionais, contudo este apresenta-se como sendo ineficiente e ineficaz na prestação de serviços aduaneiros, sendo que este apresenta-se muitas vezes de difícil acesso devido a baixa qualidade do sinal online, aliado as altas taxas de desembaraço aduaneiro o que constitui um entrave aos utentes. No quadro metodológico, a pesquisa constitui-se essencialmente por ser qualitativa e quantitativa descritiva, foi empregue o método de abordagem hipotético-dedutivo, técnicas de colecta de dados documentação directa e indirecta, construiu-se um modelo de análise multidimensional, onde os conceitos operacionais, o quadro teórico são elementos centrais, considerando que a eficácia de um serviço resulta do uso racional dos meios. No quadro das teorias a pesquisa serviu-se essencialmente da abordagem Principal – Agente em virtude das relações contractuais. O estudo evidenciou que a PPP apesar do seu contributo na melhoria de infra-estruturas e consequente modernização do sector público, no que tange ao seu contributo em termos de melhoria da prestação de serviços este apresentam-se ainda como sendo ineficientes. Igualmente, a pesquisa evidenciou que a falta de monitoria, avaliação de desempenho, prestação de contas e transparência no âmbito da PPP condiciona o alcance da eficácia.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Serviço Público, Eficácia.

ABSTRACT

The study has as theme: the analysis of the effectiveness of the PPP in improving the provision of public services in Mozambique Customs: the case JUE (2009-2017). Aims to analyze the effectiveness of the PPP in providing public services in customs DGA. The window only electronics was conceived by to meet the national pecuniary; however this appears as inefficient and ineffective in providing customs services, which often presents difficult access due to low online signal quality, combined with the high rates of customs clearance which constitutes a barrier to users. In the table, the lookup is methodological-mainly because it is descriptive qualitative and quantitative, was used the method of hypothetic-deductive approach, data collection techniques direct and indirect documentation, built a model of multidimensional analysis, where the operational concepts, the theoretical framework are key elements, whereas the efficacies service arises from the rational use of resources. Within the framework of the research theories served mainly the Main approach-Agent by virtue of contractual relations. The study showed that the PPP despite your contribution in the improvement of infrastructures and consequent modernization of the public sector, with respect to your contribution in terms of improving the provision of services this feature even as being inefficient. Also, the research showed that the lack of monitoring, performance evaluation, accountability and transparency within the framework of the PPP range conditions.

Keywords: Public-Private Partnership, Public Service Effectiveness.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1: Modelo de Analise.....	13
Figura 2: Processo de Escolha dos Serviços Públicos	17
Figura 3: Relação principal-agente em um modelo directo de interação.....	26

Lista de tabelas

Tabela 1: Atores Entrevistados	35
--------------------------------------	----

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.Introdução

O presente trabalho tem como tema Análise da Eficácia das parcerias público privadas na prestação de serviços públicos aduaneiros em Moçambique: o caso da JUE (2009-2017). Este tema insere-se no âmbito da reforma do sector público em Moçambique. A reforma entendida como um conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica. Reformas da Administração públicas são geralmente alinhadas a valores de eficiência, accountability e flexibilidade (Hood e Jackson, 1991).

Com a eclosão da crise de endividamento internacional da década de 80, o tema que prendeu a atenção de políticos e elaboradores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objectivos, a questão desloca-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. A questão central hoje é como reconstruir o Estado – como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado (Brasser-Perreira e Peter Spink, 1998).

O modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e deslocado das necessidades dos cidadãos (Brarzelay, 1992; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2002).

Decorrente deste processo, aliado a falência do modelo burocrático, dois modelos organizacionais alternativos e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A nova gestão pública (NGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhoria da efectividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governação pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

E com o objectivo de mudar este cenário que nos últimos anos, os conceitos e práticas da AP tem sido alvo de uma revisão total, tendo em vista fazer com que sirvam melhor os interesses dos governos e da sociedade. Na prática, isto envolve a descentralização das novas formas de organização e gestão dos órgãos públicos, bem como a melhoria do seu desempenho, o que geralmente é referido como a NGP (Awortwi, 2006).

Em Moçambique esta ideia surge também no quadro da Reforma do Sector Público (RSP) com a adopção da Lei das parcerias público privadas, doravante designado por PPP, aprovado através da Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto, concebido como um instrumento que se espera orientador das demais política no quadro da gestão de parcerias público-privadas e que permita criar um clima de exigências, de mérito e de transparência e responsabilizando os dirigentes, funcionários e agentes do Estado na sua acção como servidores do Estado e do cidadão.

Com a presente dissertação, desenvolvida como requisito parcial para aquisição do grau de Licenciatura em Administração Pública, pretende-se debruçar sobre a análise da eficácia das PPPs na prestação de serviços públicos aduaneiros no contexto da RSP, tendo em conta os objectivos estabelecidos no âmbito da Janela Única Electrónica.

Assim o presente trabalho de pesquisa encontra-se estruturado do seguinte modo segundo (Gil, 2002): O Capítulo I: Resguarda-se a introdução do trabalho, sendo que este comporta os seguintes subtítulos: a contextualização, problematização, os objectivos gerais e específicos, as hipóteses do estudo, a delimitação e justificativa, estrutura do trabalho e a metodologia usada. O Capítulo II: resguarda-se ao Quadro teórico e conceitual, onde são apresenta-se: numa breve revisão bibliográfica, quadro teórico e os conceitos essenciais chave. O Capítulo III: Apresenta a análise dos resultados, onde são expostos os dados referentes a instituição, o objecto de estudo e a eficácia da PPP. O Capítulo IV: Contém as conclusões e recomendações, a verificação da hipótese, as sugestões para futuras pesquisa, as contribuições da pesquisa, e por fim as referências bibliográficas incluindo o respectivo anexo.

1.1 Contextualização

O sector das Alfândegas em Moçambique passou nos últimos anos por um processo de reformas institucional e operacional enquadrado no âmbito geral do reforço da capacidade do sector público no país em face dos desafios criados pela liberalização da economia com a adesão as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) nos meados da década de 80. O governo criou, para o efeito, uma Unidade Técnica de Reforma das Alfandegas, subordinada ao Ministério do Plano e Finanças (MPF), a qual tinha como missão a gestão do processo da reforma (Mosse & Cortez, 2006).

A reforma com vista a aumentar a capacidade das alfandegas em Moçambique, aconteceu dentro de um contexto de recuperação do aparato estatal destruído por 16 anos de guerra civil. O governo lançou o Programa de Reabilitação Económica (PRE) com o suporte das instituições de BRETTON WOODS (Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial), para além de uma multiplicidade de doadores bilaterais (*idem*).

Assim, as reformas levadas a cabo neste âmbito, incluíam a unificação e estabilização da taxa de cambio, a eliminação do controlo de preços pelo Governo, privatização de empresas públicas, a introdução de reformas substanciais no sector financeiro, a reforma do sistema tributário e a liberalização do comercio. O programa trouxe ganhos imediatos em termos macro-económicas para o país. Entre os anos 87 e 97, o Produto Interno Bruto (PIB) e as exportações cresceram, em média, 6.8 e 15.6% respectivamente (*idem*).

Não obstante, a necessidade de adequar o conjunto das organizações que interagem o sector público para fazer face aos desafios que se colocam ao Estado moçambicano, e a permanente legitimação do Estado de Direito nas suas relações com a sociedade como factor de garantia da soberania, da moçambicanidade e do progresso nacional, constituem as razões da reforma global do sector público (CIRES, 2001).

Neste interregno, em 2001, o governo de Moçambique lançou a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP), actualmente em vigor, em que se pretende que o sector público venha a ser mais aberto e dinâmico na prestação de serviços públicos, no apoio ao sector privado, na definição de políticas, normas e regulamentos, na actividade de inspeção e no melhoramento constante da qualidade de serviços públicos, na promoção do desenvolvimento económico e

social do país, estando também atento as relações económicas nacionais, regionais e internacionais, no quadro da globalização.

Nesta fase a reforma desenvolve-se em dois momentos interligados. O 1º momento que foi de 2001 a 2004, destinou-se a criação das condições básicas para a transformação do sector público e de lançamento de acções de curto prazo destinadas a produzir resultados de impacto imediato; o 2º momento de 2004 a 2011, destina-se a revisão e/ou desenvolvimento dos programas e projectos realizados no 1º momento, bem como a ampliação dos efeitos da reforma iniciadas através de programas e projectos de impacto mais amplo ou maior aprofundamento específico (CIRES, 2001).

O factor caracterizador ou seja distintivo desta fase e a maior coordenação e integração entre as reformas sectoriais, com vista a que os diferentes sectores caminhem ao mesmo ritmo na busca de um sector público mais responsável.

A estratégia da reforma do sector público moçambicano abarca as seguintes áreas temáticas: Papel do sector público, Política de desenvolvimento dos recursos humanos, Políticas de descentralização e desconcentração, Boa governação e combate à corrupção, Gestão dos processos de políticas públicas e Gestão financeira (*idem*).

No que tange as Alfândegas de Moçambique, a estratégia da reforma abarcou as seguintes áreas temáticas: Políticas de desenvolvimento dos recursos humanos, Novos procedimentos e modernização da legislação, Informatização, Gestão operacional e Planos de emergência para o aumento das receitas e facilitação da actividade legítima, Reabilitação das infra-estrutura físicas das Alfândegas e seu apetrechamento e Política de inspeção pré-embarque enquanto auxiliar do trabalho das Alfândegas.

Foi dentro do contexto de modernização e melhoria da prestação de serviços públicos em que as alfândegas incitaram uma série de contactos com vista a tornar os serviços alfandegários mais eficientes. Este processo foi iniciado em 2005, onde o governo de Moçambique e parceiros, iniciaram estudos que culminaram com a adopção da JUE em 2009.

Contudo, a discussão visando melhorar a capacidade das alfândegas de Moçambique para produzir programas aduaneiros simplificados e automatizados de acordo com os níveis exigidos

pelos novos acordos e padrões internacionais, remonta há mais de 15 anos. Até 2005, a questão não era tanto a de apurar se Moçambique precisava de um novo sistema de gestão aduaneira automatizados, mas antes, que tipo de sistema seria e quem iria assegurar o respectivo pagamento. Seguiu-se uma série de consultas privadas e públicas a fim de definir qual seria o sistema adequado para Moçambique, a um preço acessível (Claypole, 2013).

Um concurso público foi aberto pelo Governo, através do Ministério das finanças (MF), em Outubro de 2009. Foi seleccionada o consórcio MCNet. No âmbito desta PPP, a CTA detêm uma quota de 20%, tendo o governo assegurado uma quota de 20%, com uma taxa de concessão de 3%. As restantes acções do consórcio são detidas pela empresa privada internacional de auditoria e consultoria ESCOPIIL. A SGC (Société Générale de Surveillance SA), na qualidade de empresa especializada em supervisão e certificação e a Crimsonlogic, enquanto empresa de manutenção técnica e de desenvolvimento, também são acionistas importantes do Consórcio MCNet (idem).

1.2. Apresentação do Problema

Desde os anos 70 até aos anos 90 do século XX, a recessão económica mundial, as políticas de ajustamento estrutural e a crescente pressão fiscal compeliu os governos a reduzirem drasticamente a despesa em serviços públicos e isto afectou adversamente a disponibilidade e qualidade da prestação de serviços (Yabijam Community, 2010).

Como consequência, o desempenho da prestação de serviços baixou. Assim, as PPP foram amplamente conceptualizadas como uma estratégia mitigante para melhorar a prestação de serviços. No entanto, apesar de várias experiências de PPP e entusiasmo inicial, há pouca evidência credível de que o sector privado dependente do mercado, por si só, esteja melhor equipado para prestar serviços de qualidade do que o sector público (Yabijam Community, 2010). Isto tem sido atribuído em parte, a fraca capacidade do sector privado pelo facto do gestor privado privilegiar lucros e relegar para segundo plano a manutenção e conservação das infra-estruturas bem como a defesa do interesse público, juntamente com a falta de transparência na gestão das PPP, por serem consideradas empreendimentos privados – quando na verdade são públicos (Nhamire e Matine, 2015).

A prestação de serviços alfandegários apresentam-se quase sempre como sendo problemáticos, caracterizados como sendo corruptos e ineficientes. O sistema da JUE apresenta características comuns, sendo a principal o facto dos módulos existentes, que fornecem os interfaces funcionais entre os principais actores no comércio internacional e as cadeias de distribuição, são ajustados para ir de encontro às peculiaridades nacionais. Contudo, estes tem-se apresentados como sendo ineficiente na prestação de Serviços Públicos Aduaneiros¹, devido a fraca capacidade do sinal de serviços online, o que muitas vezes tem condicionado o acesso a estes serviços, seja servidores que ficam durante largas horas do dia até dias sem acesso ao sistema o que condiciona em larga escala a qualidade de serviços prestados. Isto tem contribuído muitas vezes para que os utentes recorrerem ao modelo clássico, seja a circulação de documentos em papel e os volumes crescentes de transição (ou seja, duplicação de Processos) o que constituem um entrave, aliado as taxas impostas, ora as taxas são aplicadas de forma unilateral pelo parceiro, ou seja as taxa de processamento imposta pela MCNet encareceu os custos de despacho. Dado que os prazos de desembaraço geralmente não alteraram/diminuíram, estes encargos adicionais tornam os nossos portos menos competitivos o que tem contribuído para fuga dos nossos portos. Este facto coloca em causa os princípios de provisão de serviços, uma vez que o sector privado geralmente traz consigo a lógica de mercado para promover tais serviços (Claypole, 2013).

Macuana (2013), também oferece seu contributo a este respeito, apontando que exemplo disso são as reclamações feitas em torno do custo da inspecção não intrusiva (vulgo *scanners*) e da Janela Única Electrónica (JUE), que têm sido apontados como a causa de abandono dos portos moçambicanos por parte de alguns agentes económicos, a favor de outros portos regionais com menor custo como é o caso da vizinha África do Sul.

Neste contexto, a questão de partida assim se apresenta: ***Até que ponto as PPPs contribuem para o alcance da eficácia na prestação de serviços públicos aduaneiros?***

1.3. Hipóteses

Diante dos argumentos acima expostos pelos autores, apresenta-se as hipóteses desta pesquisa da seguinte forma:

¹ Serviço Publico Aduaneiro: sendo todo aquele prestado pela Alfândegas ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da colectividade.

- ✓ H1: O eficácia da PPP na prestação de serviços públicos aduaneiros depende do grau de monitoria, avaliação de desempenho, prestação de contas e transparência.
- ✓ H2: As PPP permitem a melhoria de infra-estruturas e consequente modernização do sector público o que contribui para a melhoria da prestação de serviços públicos aduaneiros.

1.4. Objectivos

Diante do problema de pesquisa acima expostos apresentam-se os seguintes objectivos:

1.4.1. Objectivos Gerais

Analisar as eficácia da PPP na melhoria da prestação de serviços públicos aduaneiros na DGA.

1.4.2 Objectivos Específicos

- ✓ Verificar os resultados apois a implementacao da JUE;
- ✓ Averiguar constringimentos depois da implementacao da JUE; e
- ✓ Descrever o processo de PPP na prestação de serviços públicos aduaneiros.

1.5. Justificativa

A actualidade da discussão do tema em questão, bem como a sua pertinência no contexto academico, já são factores que contribuem para o tornar relevante e motivante. Um outro factor que confere relevo a esta pesquisa prende-se com tomada de consciência do facto de que um parceria público privada so é eficaz se for levado em consideração factores como a monitoria, avaliação do desempenho, transparência e e prestação de contas.

Este estudo circunscreve-se apenas no aspecto da parceria público-privada inserida no âmbito da melhoria da prestação de serviços públicos, afectando as ADM, no período entre 2009 à 2016. A escolha deste período deve-se incidência de PPP, na qual se destaca a JUE com impactos significativos a nível nacional.

Por último, justifica-se a escolha da DGA pelo facto de esta desempenhar um papel crucial a nível económico, por um lado por outro pela sua localização geográfica que de certo modo é de fácil acesso, não acarretando custos adicionais.

1.6. Metodologia

Uma vez definidos os eixos problemáticos, a justificativa e os objetivos da pesquisa passar-se-á a apresentar os procedimentos que irão orientar o presente estudo. Por entender que a reflexão acerca da participação privada no sector público e a prestação de serviços públicos, devam ser estudados a partir do contexto que a engendram, em conformidade com os objetivos apresentados.

Este estudo é uma pesquisa iminentemente qualitativa e quantitativa descritiva. E, tinha o propósito analisar a eficácia da PPP na prestação de serviços públicos aduaneiros em Moçambique: o caso da JUE (2009-2017), bem como o contributo PPP para o alcance da eficácia na prestação de serviços públicos aduaneiros. Para responder aos questionamentos supracitados e alcançar o resultado pretendido, a construção da pesquisa esteve alinhado a uma abordagem qualitativa destinada à compreensão de um fenómeno social específico, no caso, a análise da eficácia das PPP na prestação de serviços públicos aduaneiros em Moçambique, no contexto da reforma do sector público, privilegiamos o uso de métodos de natureza qualitativa, que segundo Bardin (2004) contempla um conjunto de técnicas de análise de comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a obtenção de indicadores que conduzam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção de (variáveis inferidas) das mensagens. Foi, pois, empregada a análise do conteúdo numa perspectiva de compreensão, descrição e análise de modo qualitativo, isto é, de modo a aprofundar o conhecimento e dar significado à complexidade do tema, sem apego a aspectos quantitativos que não trariam contribuições significativas ao debate teórico pretendido (Dellagnelo e Silva, 2006).

A pesquisa compreendeu dois momentos principais que conduziram a uma melhor possibilidade de tratamento dos dados necessários, nomeadamente: o primeiro consistiu na *pesquisa bibliográfica*, recorrendo ao levantamento da bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita e electrónica sobre a prestação de serviços

públicos associada ao envolvimento do sector privado na esfera publico (PPPs). Segundo Marconi e Lakatos (2009) a pesquisa bibliográfica é importante na medida que coloca o pesquisador em contacto directo com o que já foi escrito, permitindo ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulações de suas informações. Quanto a execução da pesquisa e análise documental, Gil (2006) sugere os seguintes passos: a) determinação dos objetivos; b) elaboração do plano de trabalho; c) identificação das fontes; d) localização das fontes e obtenção do material; e) tratamento de dados; f) confecção de fichas e redação do trabalho; g) construção logica do trabalho. No intuito de restringir o grau de subjectividade na leitura e sistematização dos dados, a equipe responsável pela condução da pesquisa inseriu a entrevista de grupos de foco. Participaram nela membros das instituições de relevo como: CTA, DGA, MCNET, ACIS.

O segundo, após a pesquisa documental e bibliográfica, procedeu-se a colecta de dados necessários a análise, através da tecnica de entrevistas semi-estruturada previamente elaborada para os principais actores e entidades entendidas na matéria. Neste sentido, as tecnicas de colecta de dados serão de observação directa que consistirá: em um questionario identificado de perguntas abertas de modo a facilitar a sua compreensão. A entrevista em grupo e uma entrevista com um pequeno número de pessoas sobre um tópico específico. Via regra geral os grupos são formados por seis a oito pessoas que participam da entrevista por meio de um período de 30 a duas horas, as principais vantagens são: baixo custo, economia de tempo, riqueza de dados e possibilidade de interação entre os entrevistados. O procedimento teve a necessidade de esclarecer alguma informação imprecisa nos documentos, captar informações complementar capazes de qualificar dados expostos em relatórios, identificar pontos não clarificados necessários a analise, captar e sistematizar contribuições das equipes gestoras no tocante a pesquisa.

A escolha deste tipo de entrevista resulta do facto desta garantir maior flexibilidade de adaptar as questões aos entrevistados e assegurar um elevado grau de flexibilidade na sua exploração, o que permite uma maior racionalização de tempo e aprofundamento das questões em análise. Contudo a mesma possui limitações, como questões relativas a subjectividade da fonte primária e aquisição de informação aliada a timidez por parte dos funcionários das entidades responsáveis.

O pesquisador pode optar por qualquer método científico se entendido como um conjunto de actividades sistematicas e racionais que permitem alcançar um objectivo, baseando-se no raciocínio dedutivo, no indutivo, no hipotético-dedutivo ou no dialectico. Um movimento de raciocínio sobre um fenómeno estudado que pode levar à indução, a dedução ou a ambas. Os métodos que se caracterizam por uma aboragem mais ampla em nível de abstração mais elevado dos fenomenos da natureza e da sociedade são os métodos: indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético.

Assim, para os objectivos perseguidos no estudo, optamos pelo método hipotético-dedutivo que, segundo Ciribelli (2000) *apud* Karl Popper (s/d) parte de um problema ao qual se oferece uma especie de solução provisoria, um teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro. Este processo se renova a si mesmo dando surgimento a novos problemas. Para o autor este método científico é assim apresentado: em outras palavras, o método hipotético-dedutivo consiste no levantamento de uma problematica criada em função de estudos anteriores do pesquisador que formula hipoteses, que serão as premissas que irão permitir o desenvolvimento da temática. Estas hipoteses, certamente, deverão conduzir com os dados empíricos e o modelo teórico dos quais podemos deduzir consecuencias particulares e comprovadas. Ao chegarmos à confirmação total ou parcial ou mesmo à refutação das hipoteses, realizaremos a correção ou os ajustes do modelo proposto.

A pesquisa foi constituída por uma amostra de um total de 29 pessoas, segmentadas por três grupos. O primeiro comportou os quadros seniores das Alfandegas de Moçambique para perceber a pertinência de uma parceria público-privada e que mais valia esta traz na redução de processos burocráticos.

O segundo foi composto por quadros seniores de associações empresariais, usuários destes serviços com vista a colher sua percepção acerca das PPPs e seu contributo na promoção de uma administração pública eficiente.

O terceiro grupo foi composto por agentes aduaneiros, e procurou colher destes a sua percepção acerca da privatização destes serviços e que mais valia constituía.

Para o efeito foram elaborados dois tipos de guiões de entrevistas (questionários) sendo dirigidos um aos que ocupam cargo de chefia dentro das alfandegas (DGA) e a MCENET, outro dirigido as associações empresariais (CTA, ACIS).

Para o efeito, observou-se a técnica de análise de conteúdo na sua dimensão qualitativa. Para tal, fez-se recurso a análise temática ou categorial que permitiu fazer a transcrição, a tabulação e categorização dos depoimentos dos entrevistados. Esta técnica permitiu o tratamento mais organizado e mais rigoroso ao volume de material empírico contido nas entrevistas semi-estruturadas. Das sucessivas leituras das fontes bibliográficas e a análise do material empírico, emergiram as categorias empíricas ou eixos temáticos que se apresentam na discussão dos resultados.

Para a interpretação dos discursos dos entrevistados, assim como, dos depoimentos plasmados nos órgãos de informação, procurou-se correlacionar as categorias empíricas ou eixos temáticos com o referencial teórico e conceptual que orienta o presente estudo.

1.7. Modelo de análise

Desta forma, para responder a questão de partida é necessário proceder à elaboração de um modelo de análise (**Figura 1**), que nos ajuda a enquadrar o tema, a precisar os conceitos que nos permitem prosseguir com esta investigação, para obtenção dos resultados pretendidos.

No modelo de análise estão presentes os 3 conceitos chave do estudo: (Parcerias Público-Privada, Serviços Públicos e Eficácia), assim como as relações entre estes e os restantes conceitos já abordados anteriormente. Será a partir deste modelo, com base nos indicadores disponíveis que estudaremos a *“Análise da Eficácia das Parcerias Público-Privadas na prestação de serviços públicos aduaneiros”* conforme o tema nos propõe.

O modelo está representado em forma de esquema na figura abaixo. Neste esquema partimos do pressuposto apresentado por Silvestre (2004), segundo o qual a organização quando contrata um ente privado procura minimizar os custos, alcançando deste modo a eficácia administrativa na prossecução dos interesses colectivos, e deste modo concluímos que a eficácia depende da

monitoria, avaliação de desempenho, prestação de contas e transparência. Por sua vez, a prestação de serviços públicos analisada numa dimensão organizacional integra factores políticos e administrativos estes que são condicionados pelo impacto das políticas vigentes.

Apartir deste considerações e tendo em conta que um problema é testavel cientificamente quando envolve variáveis que podem ser observadas ou manipuladas segundo escreve Gil (2008), iremos incluir no modelo de analise variáveis dependentes e independentes que como dito no primeiro capitulo apresentam relação de causa e efeito com as hipóteses enunciadas.

1.7.1. Variáveis do estudo

1.7.1.1. Dependente (Y)

Para a presente pesquisa, constituem variáveis dependentes a eficácia e a prestação de serviços públicos.

1.7.1.2. Independente (X)

São consideradas variáveis independentes, as politicas que regulam as actividade de PPP, a perspectiva da melhoria da prestação de serviços públicos.

Figura 1: Modelo de Analise

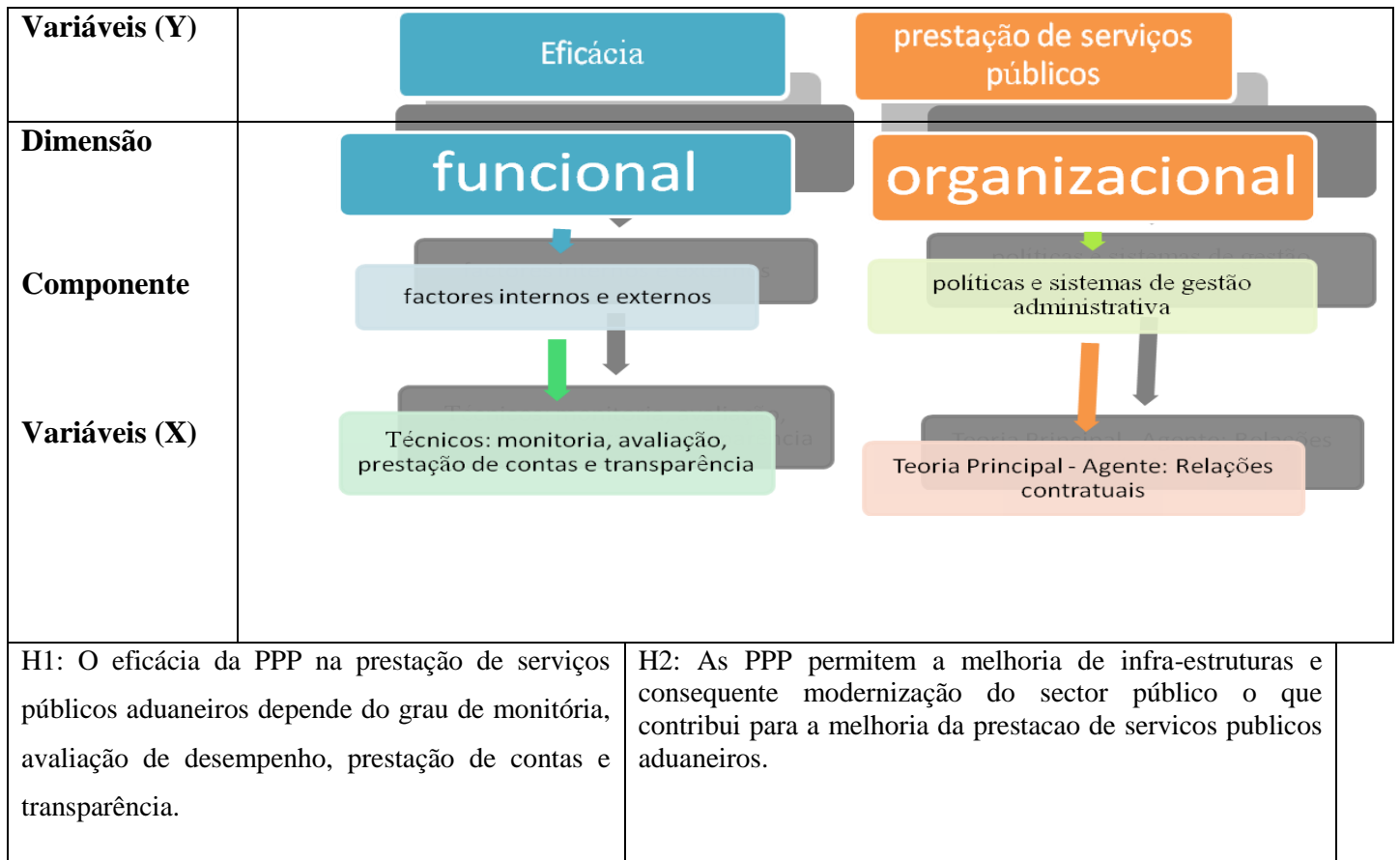


Figura 1: Modelo de análise (Adaptado pelo autor da tese).

Contudo, o estudo tem como limitações para além das fontes bibliográficas, o facto de não ter conseguido reunir um maior numero de entrevistados, pois pelo pouco conhecimento e dominio que possuem relativamente a área e temática de parcerias público-privadas, alguns limitaram-se apenas em fornecer matérias relativas a seus trabalhos, eximindo-se de tecer argumentos e comentários sobre o eficácia da PPP como é o caso da JUE. Este facto levou aque o estudo se centra-se na análise.

CAPÍTULO II: QUADRO TEÓRICO CONCEITUAL

2.1. Revisão da literatura

Na análise de PPP encontram várias contribuições, assim é necessário afastarmo-nos um pouco das PPP para podermos encontrar fundamentos teóricos que suportam a opção pela atribuição de maior ou menor responsabilidade ao sector privado, numa economia moderna. Neste sentido, a teoria de Escolhas Públicas (*Public Choice*) ou dos Direitos de propriedade distingue-se como o modelo positivo que maior ênfase atribui ao efeito da propriedade – Pública ou Privada – das empresas na eficiência da sua gestão (Dos Reis, 2005).

Louis De Alessi (1980), considera que “ a diferença crucial entre empresas privadas e públicas, é a propriedade das últimas ser efectivamente não transferível. Uma vez que tal implica a não especialização da sua propriedade, impede a capitalização de conseqüências futuras em preços de transferência correntes, reduzindo os incentivos dos proprietários em monitorizar o comportamento da gestão”.

Os argumentos esgrimidos pelos economistas adeptos da Teoria da Escolha Pública – sugerindo a menor eficiência e menor rendibilidade das empresas públicas face as empresas privadas – encontram, como seria de esperar, opositores com raciocínio de suporte também eles coerentes, que advogam a superioridade das empresas públicas face às privadas (*idem*).

Uma vez que, adeptos das Parcerias Público-privado (PPP) e adeptos das soluções exclusivamente públicas tem total discordância de posições entre vantagens e desvantagens da participação do sector privado no provimento de Serviços de Utilidade Pública, importa aqui referir sinteticamente os principais argumentos esgrimidos.

Assim, defensores da maior participação do Sector Privado (ou via PPP ou através da privatização pura) no provimento dos chamados serviços de utilidade pública infra-estruturas como De Alessi (1980), advogam que o Estado gere ineficientemente as suas actividades pelas seguintes razões:

- ✓ Performance – o Estado poderá só se interessar em melhorar uma empresa pública (ou serviço público) em situações que sejam politicamente sensíveis;
- ✓ Desperdício – o Estado, como proprietário, pode não conseguir ter, ou utilizar, os mecanismos correctos de incentivo ao pessoal e à gestão, conduzindo à proliferação de Ineficiências-X;
- ✓ Escolha do consumidor – a propriedade pública num sector que pudesse ser competitivo se estivesse em “mãos” privadas, pode conduzir ao desincentivo à inovação. Neste sentido, a escolha do consumidor poderá ser reduzida – por falta de concorrência – e ficar limitada – por não se introduzirem inovações;
- ✓ Corrupção – as empresas podem tornar-se alvo fácil da corrupção; esta situação poderá também ser reflexo da forma de selecção dos seus funcionários, muitas vezes feita por razões políticas, em vez de ser orientada por razões lógicas inerentes à boa gestão do próprio negócio;
- ✓ Objectivos – o Estado pode pretender gerir a actividade para fins sociais, em vez de a orientar para o sucesso do negócio per si (este argumento é, pelas mesmas razões, considerado um efeito negativo por parte dos opositores à maior participação do Sector Privado);
- ✓ Influência política – a esfera política intervém, frequentemente, na esfera da gestão corrente das empresas públicas, por vezes com justificações meramente políticas e populistas;
- ✓ Prestação de contas – a prestação de contas ao mercado (por exemplo, através de bolsas de valores mobiliários) pode ser eliminada e a prestação de contas públicas através do Governo (ou Administração locais ou regionais), pode ser uma substituição insuficiente, especialmente se a área de actuação dessa empresa não tem uma visibilidade acentuada ou se o Governo não for democrático.

Já os defensores do Estado como único provedor dos serviços de utilidade pública Infra-estruturas como Whitfield (2001); Goslin (2004), opõem-se à maior participação do Sector Privado pelos seguintes argumentos:

- ✓ Procura incessante do lucro – empresas geridas pelo sector privado não tem outro objectivo que não a maximização do lucro, ignorando por isso a necessidade de

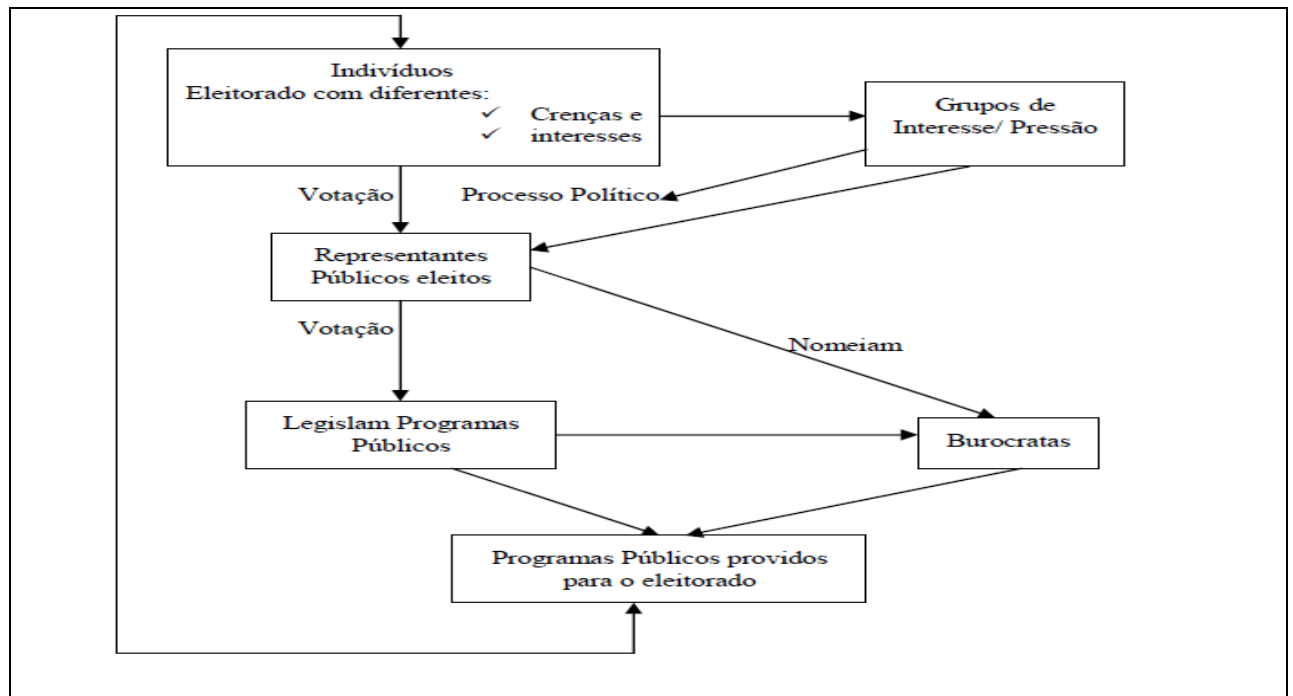
- minimização das externalidades negativas (não internalização das mesmas). Por outro lado podem não conseguir resolver outros problemas inerentes a um mercado, como o problema de *Free-rider* e, quando o conseguem, podem fazer diminuir o excedente social (soma dos excedentes do produtor e do consumidor) através da diminuição da quantidade produzida e consumida;
- ✓ Corrupção – com as privatizações em países que abriram recentemente a sua economia ao mercado e ao Mundo, expuseram-se a situações de corrupção relacionadas com o uso de informação privilegiada para usufruto próprio, criando-se fortunas pessoais que obtiveram a conivência dos mais altos funcionários do Estado (com subornos ao mais alto nível), lesando o Estado;
 - ✓ Inexistência de prestação de contas públicas – os cidadãos não tem qualquer controlo, nem lhes é permitido ter um papel de observador das empresas privadas (e no mesmo sentido, das Sociedades Veículo que gerem projectos lançados em PPP).

Numa lógica de gestão de recursos escassos e dependentes dos impostos a cobrar aos cidadãos, os argumentos da “performance”, dos “objectivos” e da “sobrevivência de Empresas não lucrativas” parecem ser os mais importantes, por duas razões: por um lado absorvem excessivamente verbas públicas para o seu funcionamento, que poderiam ser canalizados para áreas de actividades do Estado mais importantes e/ou prioritárias; por outro lado, ao permitir que empresas não lucrativas sobrevivam, poderá estar-se a contribuir para a falência ou não constituição de empresas privadas, que não conseguem concorrer com estas empresas indevidamente alavancadas (concorrência desleal), podendo conduzir ao aumento do desemprego.

Os defensores de uma maior participação de Sector Privado consideram que o Estado tem poucos mecanismos de incentivo para assegurar que as empresas públicas sejam bem geridas, por oposição às empresas privadas em que, só o facto de o capital ser privado e poder perder-se, se a empresa for ineficientemente gerida, é argumento e incentivo suficiente para garantir que estas empresas serão bem geridas. Os opositores das PPPs (ou da privatização, num sentido mais lato) no que se refere ao provimento de serviços de utilidade pública e infra-estruturas, refutam todos os argumentos apresentados pelas suas congéneres, especialmente os relacionados com a falta de incentivos do Estado para garantir a boa gestão das empresas, uma vez que os Governos têm que

responder (e serão julgados) perante os seus eleitores. Consideram portanto, que os Governos democráticos têm o incentivo de maximizar a eficiência nas empresas públicas, devido à pressão dos eleitores, conforme ilustra a figura.

Figura 2: Processo de Escolha dos Serviços Públicos



Fonte: Silvestre (2004).Utilização de Mecanismos de Privatização na Prestação do Serviços Público pág. 27

Conforme a literatura nos mostra, ambos os argumentos são validos, contudo, importa ressaltar que, para que uma PPP seja eficiente, esta depende de vários factores dentre os quais uma ampla coordenação entre ambos os parceiros.

2.1.2. Formas de Parcerias Público-Privadas

Idealizadas e convertidas ao campo da vida prática, existindo inclusive a sua consagração em direito positivo, as parcerias público-privadas são vistas como representando várias formas de acordo com o modo como elas se revelam. Neste sentido, e recorrendo a estudos de

Benjamin Zymler e Guilherme Herinque de La Rocque Almeida (s.d), ilustrando a situação nos seguintes países:

Na Inglaterra, as PPP apresentam 4 formas básicas a saber:

- a) DBFT (*Design, Build, Finance and Transfer*): o ente privado projecta, constrói, financia e transfere ao ente pública a planta construída. Como exemplo, temos a parceria celebrada visando à construção do Channel Tunnel (*tunel que liga a Inglaterra a França*);
- b) BOT (*Build, Operate and Transfer*): o ente privado constrói a planta e a transfere para o ente público. Em seguida, o poder público arrenda o bem ao parceiro privado, por meio de um contrato de longo prazo. Ao explorar esse bem, durante o prazo de vigência do contrato, o parceiro privado recupera o seu investimento e obtém um lucro razoável;
- c) BOO (*Build, Operate and Own*): o ente privado constrói, opera e fica, definitivamente, com a planta, ensejando uma redução de custos para o parceiro público;
- d) DBFO (*Design, Build, Finance and Operate*): o ente privado projecta, constrói, financia e opera a planta. É a forma mais comum na Inglaterra;

No Canada são conhecidos os seguintes tipos de PPP:

- a) *Operations and Maintenance*: o ente público contrata um parceiro privado para operar e manter um serviço público;
- b) *Turnkey Operations*: o ente público financia e o parceiro privado projecta, constrói e opera uma planta por um dado período. Devem ser atingidas metas de performance estabelecidas pelo sector publico, que mantem a propriedade da planta;
- c) *Wrap Around Addition*: o parceiro privado financia e constrói um aumento numa planta pública, explorando-a por um período de tempo;
- d) *Lease-Purchase*: o parceiro privado financia e constrói a planta. Posteriormente o ente-publico arrenda;
- e) *Temporary Privatization*: a propriedade de uma planta pública passa ao parceiro privado, que deve melhorá-la e opara-la;

- f) *Lease-Develop-Operate or Buy-Develop-Operate*: o parceiro privado compra ou arrenda a planta do ente público para expandi-la ou modernizá-la e, posteriormente, operá-la.

Em Portugal, à semelhança da realidade Moçambicana, as PPP podem referir-se a:

- a) *Concessão de Obras Públicas*: tem por objecto a execução de uma obra pública, precedida ou não de sua concepção. O particular adquire o direito de explorar a obra, além de poder ou não auferir uma determinada quantia;
- b) *Concessão de Serviços Públicos*: o particular adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço, arcando com os respectivos custos. Sua retribuição é paga directamente pelos usuários;
- c) *Fornecimento Contínuo*: o agente privado entrega determinados bens ao Poder Público, durante um período de tempo determinado;
- d) *Prestação de Serviços*: o particular presta determinados serviços directamente à administração pública;
- e) *Gestão*: o agente privado gere um dado equipamento ou instalação, não tendo arcado com os respectivos gastos de construção ou instalação. Note-se que ele não se refere à administração de serviços públicos, mas de um estabelecimento público. É mais comum na área da saúde;
- f) *Colaboração*: o particular colabora temporariamente com as atribuições administrativas do poder Público mediante remuneração.

No Brasil, as PPP possuem características peculiares, tendo em conta o disposto no artigo 2.º da Lei nº 11.079/04, que define a PPP como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo a concessão patrocinada o contrato de prestação de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro privado.

Já a concessão administrativa refere-se ao contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária directa ou indirecta, ainda que envolva execução de obras ou fornecimento e instalação de bens.

2.1.2.1. Origem das PPP

As parcerias público-privadas têm as suas origens mais remotas nas concessões. No século XII, na Europa, ocorreram associações de capitais reais com os de particulares, tendo, como exemplos, a parceria realizada pelo Rei da Inglaterra com um banco italiano, através da qual o banco abriu uma mina de prata e, após explorá-la por um período pré-determinado, entregou-a ao Governo Inglês (Zymler e Almeida, 2005).

No século XVIII e XIX, passaram a prevalecer as ideias liberais que defendiam a diminuição do papel do Estado na vida económica. Segundo aquelas ideias, caberia à Administração Pública apenas, a tarefa reguladora, o que permitiu um notável desenvolvimento dessas parcerias.

Já nos anos 1980 - 1988, a ideia de criar PPP (*Public. Private Partnership*), surge com o governo de Margareth Thatcher (primeira Ministra da Inglaterra) que foi difundida por Tony Blair. Estes dois nomes na governação da Grã-Bretanha, definiam parcerias público- privadas como sendo uma forma de intervenção –chave, que poderia impulsionar o capitalismo.

Nas últimas décadas do século XX, as parcerias público-privadas difundiram-se por vários países, devido à necessidade de controlar as despesas públicas, evitando a perpetuação dos défices orçamentais. Além disso, procurou-se redimensionar o equilíbrio entre as atribuições dos sectores público e privado (*Ibidem*).

2.1.2.2. Antecedentes de PPP em Moçambique

Em Moçambique, as PPP foram introduzidas formalmente, pela primeira vez, em 2011, com a Lei 15/2011, de 10 de Agosto (Lei de Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais), comumente conhecida como Lei das PPP. Porém, muito antes da previsão legal, já eram realizadas em Moçambique negócios materialmente de PPP (Nhamire e Matine, 2015).

Nos anos noventa, embora sem usar a terminologia PPP, já realizavam-se concessões de gestão de empreendimentos públicos, no que materialmente constituíam PPP.

Foi dentro deste contexto que o Governo aprova o primeiro documento oficial de políticas públicas a fazer referência material às PPP. Tratava-se da Resolução nº 5/96, de 2 de Abril, que aprova a Política dos Transportes. O documento do Conselho de Ministros reconhece a necessidade de "participação do capital privado na criação e reabilitação de infra-estruturas, na gestão por contracto ou concessão, parcial ou total, de portos, linhas férreas e aeródromos, e na constituição e exploração de empresas de navegação aérea e marítima"² (idem).

Logo a seguir à aprovação da Política dos Transportes, o Governo aprovou, através do Decreto 31/96 de 9 de Julho, o Regime Jurídico de Concessão de Estradas e Pontes com Portagem.

A partir dos finais da década de 1990 foram assinados os primeiros contractos entre o Governo e entidades privadas nacionais e estrangeiras para concessão de empreendimentos de interesse público.

2.1.2.3. Experiências de Parcerias Público-Privadas

Nos anos 80 marcaram o início de profundas transformações na acção económica estatal pelos governos dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), tendo na vanguarda as administrações Reagan e Thatcher, respectivamente nos EUA e o Reino Unido (UK/United kingdom), esse processo traduziu-se numa ampla tendência de desregulação sectorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressiva da ordem tributária e indução selectivas à competição internacional. Com variada intensidade, esses movimentos estenderam-se a praticamente todos os países do globo, reflectindo-se no padrão das relações entre os sectores públicos e privado (Brito e Silveira, 2005).

Ainda, segundo Brito & Silveira (2005), um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi a reorganização patrimonial do sector público, através da desestabilização, que interferiu decisivamente na forma de provisão de bens e serviços públicos. Porquanto, a este facto acresce-se, a fortes crises cambiais da segunda metade dos anos 90 que acabaram por forçar regimes fiscais contorcionistas de países emergentes da Asia e da América Latina. Já na Europa, a crescente importância estratégica do bloco regional de comércio e investimento,

² BR n.º 13, I Série, de 02 de Abril de 1996.

como resposta ao recrudescimento da concorrência internacional, impôs aos seus países severos critérios de ajustamento e coordenação macroeconómica. Desta forma, a provisão de serviços de infra-estruturas foi directamente afectada por essas tendências, onde governos de diversos países, incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento fiscal dos grandes investimentos públicos, identificaram na Parcerias Público-privada, uma alternativa para viabilizar projectos de infra-estruturas e de provisão de serviços públicos.

Do contexto, verifica-se que a Parceria Público-privada, no seu sentido mais inovador da expressão, foi concebida na Inglaterra no início da década de 90, onde após um período de erros e acertos, passou a lograr sucesso nos projectos desenvolvidos, factor motivador para que as PPPs fossem adoptadas em diversos outros países, como Portugal, Holanda, Irlanda, África do Sul, e Canada. Vale ressaltar ainda que as PPPs não são uma exclusividade de países desenvolvidos, pois constituem uma realidade importante em países da Europa Central e na própria América.

2.1.2.4. Experiências de PPPs em Moçambicana

As PPPs são uma realidade no contexto Moçambicano, sendo que estas são um instrumento cada vez mais usados pelos Governos para fazer face a questão dos défices orçamentais e a problemática da prestação de serviços. Entretanto, as PPPs são consideradas como sendo problemáticas por serem um instrumento preferencial das elites políticos para fins lesivos ao Estado.

Esta problemática 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 informações, entretanto colhida e trabalhada sobre a economia moçambicana. Com essa disseminação pretendeu-se facilitar a criação de uma PPP no sentido de apoiar o Governo, o sector privado e todos os outros parceiros económicos para que possam ser os “proprietários” do conceito e das práticas sobre as PPP visando a sua aplicação no desenvolvimento económico de Moçambique.

A legislação moçambicana, faz referência as PPPs através do Lei 15/2011 de 10 de Agosto Lei que regula as PPP, estabelece que, havendo necessidade de estabelecer um quadro legal que propicie, por um lado um maior envolvimento de parceiros e investidores privados na prossecução de parcerias público-privadas, projectos de grande dimensão e concessões empresariais e, por outro lado, uma maior eficiência, eficácia e qualidade na exploração de recursos e outros bens patrimoniais nacionais, bem como a provisão eficiente de bens e serviços à sociedade e a partilha, com equidade, dos respectivos benefícios, ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 179 da Constituição.

Tornando-se necessário conferir maior transparência e assegurar a efetiva implementação dos procedimentos de contratação de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado ao abrigo da alínea f) do nº 1 do artigo 204 da Constituição da República, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto nº 5/2016 de 24 de Maio).

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

2.3.1. Caso 1- Estrada EN4 – Maputo-Witbank

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

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

2.3.2. Caso 2- Porto de Maputo

Este contrato foi celebrado entre o Governo da República de Moçambique, como autoridade concedente³ e a empresa Portos e Caminho-de-ferro de Moçambique, EP., por um lado, e a Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo, S.A.R.L., como concessionária⁴, por outro. O objectivo deste contrato é o de a concessionária ter “o direito de conduzir as Operações Portuárias e de, por sua conta e risco, financiar, gerir, operar, manter, desenvolver e otimizar a Área da Concessão Portuária e executar os Trabalhos de Reabilitação e de Desenvolvimento...”.

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

2.3.3. Caso 3- Gestão do Abastecimento de Água

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

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

2.3.4. Caso 4- Scanners

A concessão para a gestão da inspecção não intrusiva (*vulgo scanners*) para uma entidade privada, este é um outro exemplo de PPPs na prestação de serviços públicos.

³ Autoridade concedente é o caso do acto de Concessão pela qual o concedente delega ao concessionário poderes para utilizar (printib).

⁴ Concessionária – quem recebeu licença de serviços públicos; pessoa física ou jurídica que recebeu permissão para explorar ou para oferecer serviços de utilidade pública, vendendo certo produto ou serviço (printib).

São outros exemplos de PPPs em Moçambique o caso da Linha Férrea de Sena e Machipande, do Balcão de Atendimento Único (BAU), da parceria com firmas privadas SEMLEX para a emissão do bilhete de identidade, do passaporte e da carta de condução.

2.4. Enquadramento teórico

Na busca de significado dos fenómenos ora observados, a compreensão e interpretação da realidade em estudo exige a delimitação de um referencial teórico. Entretanto importa referir que existem vários quadros teóricos para analisar a realidade social, sendo que o referencial teórico que orientara a pesquisa é a abordagem do Principal-agente.

2.4.1 Abordagem do Principal-Agente

A abordagem do Principal-Agente, segundo Pereira (2003), consiste na relação de contrato de mercado explícito ou implícito que se estabelece entre duas partes: a parte considerada principal está do lado da procura (contratante) e a parte considerada agente está do lado da oferta de bens e serviços (contratado).

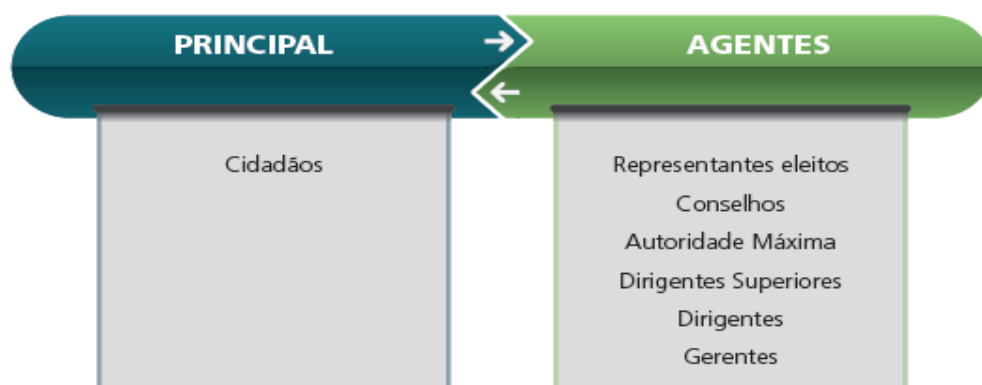
Esta abordagem, de acordo com Silvestre (2004: p.86), determina a existência de relações contratuais entre o principal, neste caso o principal em concreto seria o Governo, que através do pagamento em espécie estabelece com o agente, que neste caso seria uma organização privada a produção de um bem ou prestação de um serviço. “O principal objetivo da reforma administrativa e a melhoria do *status quo* dos Serviços Públicos através da eficiência e da eficácia “, sendo a contractualização – para o modelo de abordagem do principal – agente, um dos possíveis mecanismos para ambicionar à efectivação da ambição desenvolvida.

Este modelo, segundo Araújo (2000), tem como elementos essenciais a partilha de responsabilidade entre o governo, que contrata, e a organização que o presta, que é contratada para o efeito. O Estado, ao contratar um terceiro, está a transferir a responsabilidade de produção de e/ou prestação do bem e/ou serviço, mantendo, contudo, a responsabilidade da provisão do bem e/ou serviço; o (s) contrato (s) será (ao) firmado (s) atendendo aos pressupostos do preço mais baixo que advém da competição entre organizações que actuam no mercado.

Contudo, esta abordagem explica alguns problemas que possam surgir em uma relação de contrato. Assim nessa relação o agente dispõe de certas informações que o principal não observa diretamente; colocando assim os objetivos do agente em conflito com os interesses do principal, o salário do agente como custo para o principal e o esforço do agente como lucro para o principal; desta feita o agente sabe o que lhe motiva, tem conhecimento privilegiado sobre suas capacidades e pode ter a chance de observar coisas que o principal não o pode observar, executando por vezes algumas ações que não são do conhecimento do principal. Isso coloca ao principal o desafio de encontrar mecanismos de induzir o agente a agir em favor do seu interesse (do principal); assim, para isso remete-se as ideias de monitoria, avaliação de desempenho, prestação de contas e transparência. (Pereira, 2003).

À custa do parecer esquemático, permitam-nos considerar apenas duas classes dessas relações: (1) entre governo (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; (2) entre políticos eleitos e burocratas nomeados. Para deixar mais clara a estrutura dessa reflexão, eis um esquema dessas relações, com setas direcionadas do principal para o agente:

Figura 3: Relação principal-agente em um modelo directo de interação



Fonte:Dallari, D. A. Elementos de teoria geral do Estado. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Interessa-nos analisar esta questão na base da teoria principal – agente visto que, a PPP é um processo de negociação, pois envolve a transferência e realocação do poder entre grupos sociais. Assim, é crucial conhecer e entender a natureza social e dinâmicas do processo de PPP por forma a serem desenhados quadros estratégicos para minimizar o custo social da negociação política e maximizar o benefício da sua realocação.

2.4.2. Conceitos essenciais

De acordo com Quivy e Campenhoud (2003), a fase de elaboração dos conceitos constitui uma das dimensões principais da construção do modelo de análise. Contudo, os conceitos por si só revelam-se insuficientes, sendo que devem estar associados as hipóteses, as quais se devem apresentar sob a forma de proposições de resposta as perguntas do investigador. São assim na perspectiva dos autores atrás citados, respostas provisórias, que no decorrer da investigação, devem ser adequadamente exploradas, analisadas, permitindo no final da investigação apurar a sua veracidade ou não.

Desta feita, os conceitos essenciais do modelo aplicado neste estudo são: Parceria Público-Privada, Serviços Públicos e Eficácia. Posto isto, passamos de seguida a definir cada um destes conceitos.

No contexto da administração pública, uma 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. O que pressupõe um investimento comum de recursos (estão em causa, por exemplo, recursos como o tempo, o financiamento e a *expertise*), uma delimitação de poderes e de responsabilidades entre os parceiros que inclua a repartição de riscos e a obtenção de vantagens mútuas ou complementares (*Treasury Board of Canada Secretariat, 2003*).

As PPPs são associações entre o sector público e privado, em que as partes trabalham em conjunto para benefício mútuo, segundo regras previamente estabelecidas. As PPPs são, em realidade, uma nova modalidade de concessão de serviços públicos, em que há obrigatoriedade de aporte de recursos do parceiro público ao parceiro privado, já que o

retorno financeiro dos investimentos e gastos operacionais por este último não seria suficiente apenas com receitas próprias (Castelo Branco *et al*, 2008).

Nas duas perspectivas apresentadas pode-se denotar a concordância no tocante ao objectivo e finalidade na medida em que ambas trazem a ideia de que as PPP e uma associação entre o sector público e privado com benefícios mútuos para ambos parceiros. Diferem na medida em que esta associação pode-se apontar o facto de que no primeiro caso esta ocorre dentro e fora da administração pública enquanto que no segundo caso esta ocorre com parceiros fora da administração pública. interessa-nos o conceito de PPP na perspectiva de (Castelo Branco *et al*, 2008).

Serviço público, é toda actividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da colectividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (Mello, 2006).

Para Meirelles (2007), Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da colectividade ou simples conveniências do Estado.

Ambos autores convergem na finalidade do serviço público e no modo da sua materialização, sendo que, ambos não trazem elementos distintivos. Contudo para a presente pesquisa adoptamos o conceito de serviços públicos segundo Meireles.

A questão da **eficácia** e **eficiência** é muito discutida até aos dias de hoje, torna-se difícil encontrar uma definição clara dos mesmos.

Para Ferreira *at all* (2001, p.136) a **eficiência** (da organização) “é uma medida de desempenho interno que relaciona os recursos utilizados com os resultados obtidos (...)”,

Para Hugo Silvestre (2009, p.33) o entendimento da noção de eficiência é a relação entre os recursos utilizados e os *outputs* produzidos.

Para Simon (1983) apud Maria de Piedade Alves (2009), define o critério de eficiência como “a escolha das alternativas que produzem o melhor resultado em função dos recursos dados”, para este investigador ser eficiente significa tomar o caminho mais curto, o meio menos dispendioso para atingir o objectivo desejado.

Então neste sentido a eficiência vai ser o uso racional de recursos para a materialização de um determinado objectivo ou resultado, isto é, a eficiência permite-nos saber se os resultados obtidos da acção considerada estão de acordo com os recursos utilizados.

Eficácia segundo Bartoni (1994) consiste em obter resultados . quer dizer, é a capacidade de fazer as coisas certas concorrendo para a materialização dos objectivos, a ideia de metas tem a ver com resultados.

Para Maria de Piedade Alves (2009) **eficiência** é, a medida em que os objectivos dados são realizados. Para esta autora, a eficácia significa aplicar a acção certa. Uma actividade é efectiva se maximiza os resultados que procura produzir. Este critério estabelece uma relação casual entre, por um lado, os objectivos que determinam a melhoria relativa que as organizações desejam alcançar e, por outro lado, as relações efectivamente alcançadas pela acção. Então a eficácia é sim, a capacidade de “fazer as coisas certas”.

CAPÍTULO III: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1. Caracterização da instituição

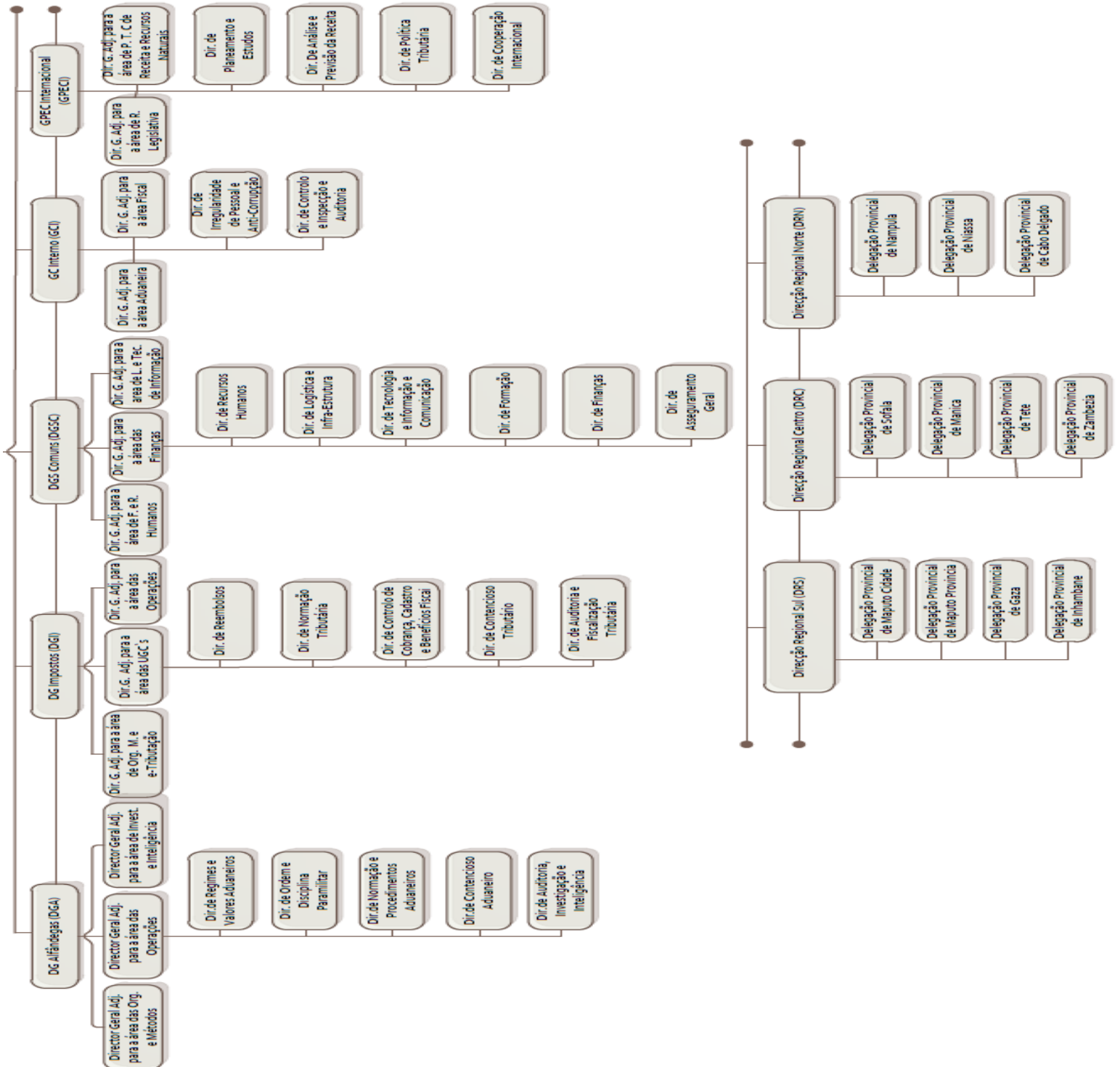
As Alfândegas de Moçambique, abreviadamente designada ADM, conforme o estabelecido no Decreto n° 4/2000, de Março, são um órgão do aparelho do Estado de natureza paramilitar com âmbito de atuação em todo território aduaneiro da República de Moçambique, dotado de autonomia administrativa e subordinação hierárquica ao Ministério das Finanças, responsáveis pela implementação da política e legislação aduaneiras do país pelas ações de controlo e fiscalização necessária à prossecução das suas atribuições, das quais se destacam a promoção da economia nacional, a proteção da sociedade e do património cultural nacional e a garantia de arrecadação da receita, de acordo com o Orçamento do Estado.

3.1.1. Estrutura Orgânica Global

Para o cumprimento das atribuições que lhe estão conferidas na lei, as Alfândegas estão organizadas em unidades e subunidades, são unidades: a) Direcção Geral; b) Conselho das Alfândegas; c) Direcções; d) Direcções Regionais.

As alfândegas encontram-se ainda subdivididas em subunidades.

3.1.2.ORGANOGRAMA DA DIRECÇÃO GERAL DAS ALFÂNDEGAS DE



MOÇAMBIQUE.

3.2. Breve descrição do objeto de estudo.

O objeto de estudo deste trabalho abrange aquilo que é um dos domínios dos serviços público alfandegários que, vem estando em voga desde praticamente a existência da DGA. Assim, as reformas levadas a cabo neste âmbito, incluíam a unificação e estabilização da taxa de cambio, a eliminação do controlo de preços pelo Governo, privatização de empresas públicas, a introdução de reformas substanciais no sector financeiro, a reforma do sistema tributário e a liberalização do comercio. Trata-se de melhorar a capacidade das Alfandegas de Moçambique para produzir programas aduaneiros simplificados e automatizados de acordo com os níveis exigidos pelos novos acordos e padrões internacionais.

A JUE⁵, tal como se designa, é resultante de um longo processo de transformações e reestruturação na história das alfândegas de Moçambique, iniciados nos anos de 2004, sendo este um sistema que permite as partes envolvidas no comércio e transporte internacionais, submeter a informação padronizada e documentos através de um único ponto de entrada para o cumprimento dos requisitos legais de importação, exportação, trânsito e outros regimes. Foi através do Decreto n° 33/2009, de 1 de Julho de 2009, que o Conselho de Ministros aprovou os Termos de Referência e a celebração de contrato de concessão atribuindo o direito exclusivo para conceber, desenhar, implementar e explorar um sistema de Janela Única Electrónica para o desembaraço aduaneiro de mercadorias, tendo iniciado as sua primeiras operações em 2010.

3.2.1. Funcionalidades e Módulos da JUE

A JUE segundo Claypole (2013) é um sistema que permite as partes envolvidas no comércio e transporte internacionais, submeter a informação padronizada e documentos através de um único ponto de entrada para o cumprimento dos requisitos legais de importação, exportação, trânsito e outros regimes.

⁵ JUE segundo Claypole (2013) é um sistema que permite as partes envolvidas no comércio e transporte internacionais, submeter a informação padronizada e documentos através de um único ponto de entrada para o cumprimento dos requisitos legais de importação, exportação, trânsito e outros regimes.

Entretanto, os módulos e funcionalidades habituais da JUE em Moçambique foram ajustados e desenvolvidos para melhorar as ligações entre os clientes e as partes interessadas do Governo. Estes módulos incluem: 1) Despachantes aduaneiros (agentes de despacho alfandegário); 2) Terminais, portos e armazenagem de carga; 3) Agentes marítimos, transitários e empresas de logística; 4) Ministérios e departamentos governamentais; 5) Outras agências governamentais de controlo e colecta, incluindo o Banco central; 6) Bancos comerciais.

Para além disso, foi desenvolvida uma componente separada da administração Aduaneira, o Sistema de Gestão das Alfândegas (SGA), para substituir o antigo Sistema de Gestão de Informação sobre Comércio (TIMS). As funções aduaneiras oferecem, entre outros, os seguintes serviços: a) Entrega e análise de manifestos; b) Declaração para todos os destinos e regimes aduaneiros; c) Trânsitos; d) Transferências; e) Pagamentos; f) Entrada temporária e exportação; g) Gestão de riscos; h) Garantias; i) Importação e exportação de veículos; j) Armazenagem aduaneira; k) Zonas e lojas francas e zonas económicas especiais; l) Toda a gama de destinos aduaneiros e aplicações de acordos de comércio; m) Processamento de viajantes e passageiros; n) Isenção; o) Pós-auditoria.

O sistema está ligado a uma série de servidores primários e de apoio, alimentados por geradores. O acesso dos clientes e outros interessados é efectuado via Internet. O acesso dos usuários é fornecido através de uma série de portas de segurança. Depois de concluídos os sistemas de informação e formação, são fornecidas senhas aos utilizadores autorizados para lhes permitir que executem as funções para as quais têm formação e estão licenciados.

3.2.1.1. Módulos da JUE

Assim, a JUE Moçambique comporta os seguintes módulos:

- 1) Módulos Marítimos; 2) Módulos Aéreos, 3) Módulos Terrestres; 4) Módulo de Importação e Exportação.

3.3. Eficácia da PPP

Nesta secção, iremos fazer a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa, assim como a sua conclusão e recomendações consubstanciadas pela teoria proposta.

Após a coleta, análise e interpretação de dados, passamos a fase posterior que é a entrevista efectuado com o grande proposito de procurar obter mais informações precisas com vista a dar respostas a perguntas e responder aos objetivos acima propostos pelo nosso tema.

Desta forma para a análise de dados recolhidos, far-se-á necessariamente o agrupamento dos mesmos em categorias, por forma a possibilitar a listagem dos principais itens assinalados, permitindo atingir os objetivos estabelecidos para este trabalho.

Desta forma, realizou-se uma estatística descritiva das principais respostas obtidas através da recolha de dados. Com base nesse levantamento, fez-se uma classificação das categorias segundo a frequência simples de sua ocorrência.

Conforme a metodologia de pesquisa descrita nos capítulos anteriores, foram elaborados dois questionários destinados a funcionários seniores ou seja, que ocupam cargos de direção. Houve a necessidade de envolver na pesquisa os diversos atores envolvidos no processo como e o caso dos agentes aduaneiros e associações empresariais através de inquéritos, uma vez que estes são parte integrante deste processo.

Durante o processo de pesquisa e recolha de dados empíricos, a pesquisa bibliográfica intermediou a compreensão primaria acerca do tema de parceria público-privada vivenciada pelos gestores, agentes e associações empresariais participantes da amostra.

Através desta intermediação foi possível compor uma conclusão que tornasse viável a relação teórica versus empírica.

A apresentação dos resultados obtidos através da pesquisa de campo foi estruturada de forma didática e específica. Nela, citam-se as perguntas do questionário, seguida de seus respectivos resultados.

Conforme a metodologia da pesquisa descrita nos capítulos anteriores, distribuíram-se 29 questionários destinados aos gestores seniores responsáveis pela gestão do sistema. Houve a preocupação de envolver na pesquisas diversos atores envolvidos no processo.

No que se refere aos cargos por estes ocupados, os dados estão apresentados no quadro que se segue, através do qual se verificou que a grande maioria dos indivíduos entrevistados possuem uma longa experiência de gestão aduaneira.

Tabela 1: Atores Entrevistados

Nome do entrevistado	Cargo ou Função
Fernando E. Mubai	Assessor técnico do Director Geral das Alfândegas
Moises Massango	Director Regional Sul das Alfândegas
Dr. Massagai	Director Geral da Mnet
David Dimande	Director da Empatel

Fonte: Adaptação própria.

3.4. Apresentação dos Resultados da Entrevista

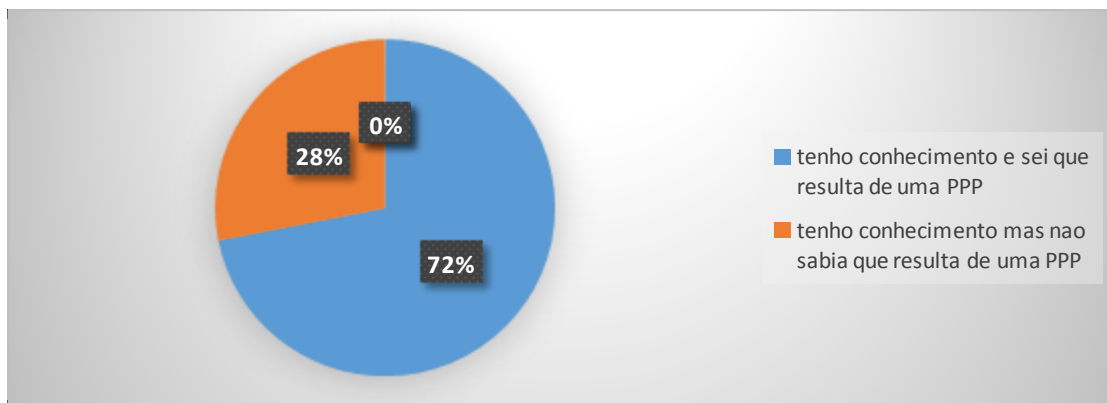
Conforme anotado no capítulo IV, para a presente pesquisa foram inquiridos cerca de 29 agentes aduaneiro de entre eles funcionários da ADM sendo que na sua maioria possui o 12º ano de escolaridade, e associações económicas.

3.5. Resultados do inquérito

A primeira questão propunha-se a aferir o nível do conhecimento que os agentes e funcionários aduaneiros tem com relação ao sistema JUE e que está e resultado de uma parceria.

Gráfico 2: nível de conhecimento da JUE

1. Tem conhecimento do sistema da JUE, como um sistema que permite as partes envolvidas no comércio e transporte internacionais, submeter a informação padronizada e documentos através de um único ponto de entrada para o cumprimento dos requisitos legais de importação, exportação, trânsito e outros regimes? Sabe que é resultado de uma Parceria Público-Privada?



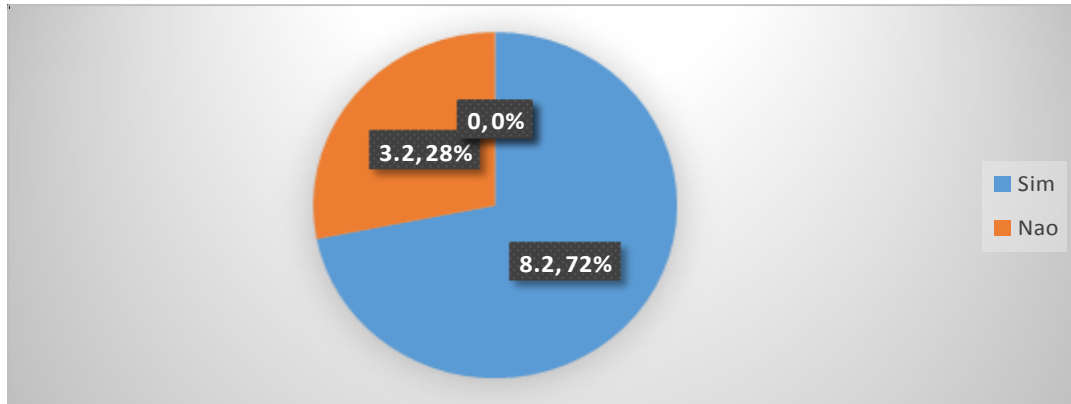
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme ilustra o gráfico, 72% dos inquiridos afirmam ter conhecimento do sistema da JUE e que o mesmo resulta de uma parcerias público-privada. Contudo, deste universo, 28% dos respondentes tem conhecem o a JUE, mas não tem conhecimento de que o mesmo resulta de uma parceria público-privada.

A segunda (2ª) questão, buscou perceber dos inquiridos o nível de frequência com que estes usam o sistema JUE.

Gráfico 3: frequência de uso da JUE

1. Usa com frequência os serviços da JUE?



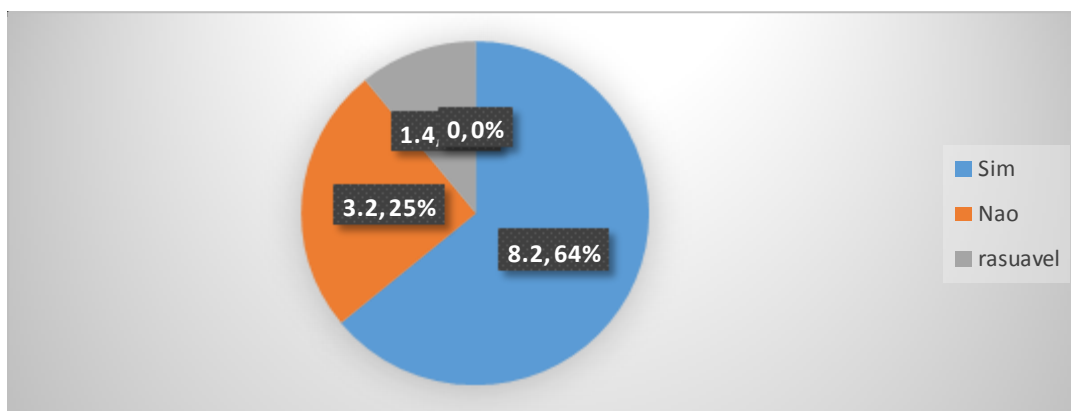
Fonte:Elaborado pelo autor.

A resposta a esta questão conforme ilustra o gráfico acima, 72% dos inquiridos afirma usar com frequência o sistema da JUE. 28% afirmam não usar com muita frequência.

A terceira (3ª) questão, foi colocada com o intuito de perceber o nível de satisfação na prestação de serviços.

Gráfico 4: Nível de satisfação na Prestação de Serviços Públicos.

1.A nível da JUE, acha que esta a contribuir para a melhoria da prestação de serviços aduaneiros relativamente ao processo anterior, ou seja, esta satisfeita com os serviços prestados a nível da JUE?

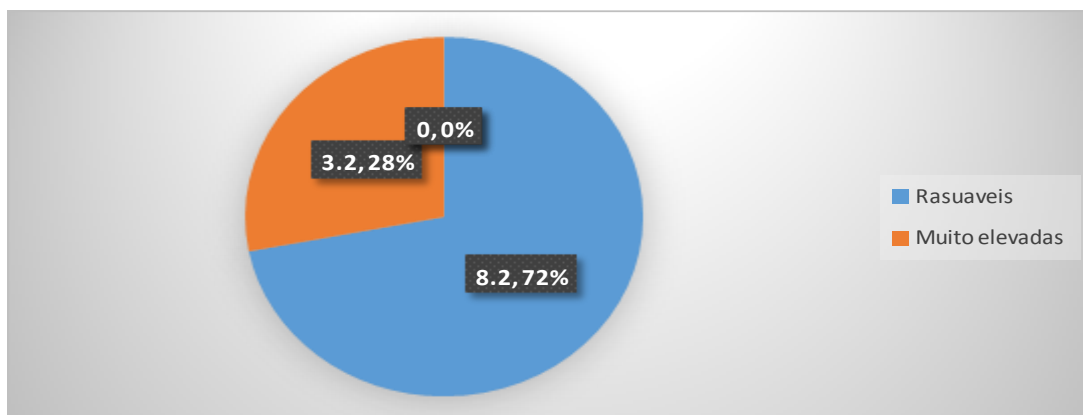


Fonte:Elaborado pelo autor.

A quarta questão foi colocada como intuito de captar a percepção dos inquiridos quanto as taxas praticadas no âmbito da JUE.

Gráfico 5: Percepção dos inquiridos quanto as taxas praticadas

Como utilizador destes serviços, o que acha das taxas praticadas no âmbito da JUE?



Fonte: Elaborado pelo autor.

A esta questão, 72% dos inquiridos afirmam que as taxas praticadas são muito elevadas afirmando que não existem tabelas fixas. Apenas 28% dos inquiridos afirmam serem razoáveis.

3.6. Discussão dos resultados

A pesquisa procurou analisar a eficácia da parceria público-privado entre a DGA e a empresa MCNet, para a prestação de serviços públicos, tomando-se em consideração o caso dos Serviços aduaneiros nas ADM. Procurou-se ver se a parcerias público-privadas e eficaz na prestacao de de serviços públicos.

Para responder a estes objetivos foram dimensionados três domínios de análise, nomeadamente a dinâmica da organização e funcionamento; os termos contratuais entre a DGA, MCNet empresas responsáveis pela gestão do sistema da JUE e o quadro legal que orienta as PPP.

Antes de prosseguirmos com a interpretação dos dados, importa lembrar que o modelo de análise construído para a condução da pesquisa, comporta três conceitos interdependentes correlacionais; Parceria Público-Privada, Serviço Público e Eficácia.

Desta feita, o teste das hipóteses basear-se-á no pressuposto de que a parceria público-privada para ser eficiente tem que oferecer evidências claras de que a mesma oferece vantagens mútuas a ambos os parceiros.

Com base nos dados colhidos no estudo de caso é possível fazer uma análise das hipóteses, através de questões que nos permitiram captar a percepção dos vários intervenientes no processo de concessão no que se refere a eficacia da PPP na melhoria da provisão de serviços públicos. Buscou-se também a sustentação nos pressupostos da teoria do principal - agente, teoria base da presente pesquisa.

De acordo com as respostas dadas validam ambas as hipóteses uma vez que constatou-se que a eficácia da PPP depende do grau de monitoria e avaliacao dos parceiros, dada a percepção que os gestores tem com relação a funcionalidade e a forma como é articulado o quadro jurídico que regula as PPPs, e que esta contribui para a melhoria de infra-estruturas e consequente modernização do sector público.

Para dar respostas aos objetivos específicos da presente pesquisa questionamos num primeiro momento aos nossos inquiridos sobre as razões porque se optou por uma parceria público-

privada em uma área tão sensível como a alfandegária, os gestores, argumentam que as razões estão aliadas ao facto de que havia uma crença generalizada de que era necessário modernizar os serviços uma vez que o anterior sistema já não respondia as necessidades dos utentes.

[...], Para Fernando E. Mubai, Assessor Técnico do Director Geral da DGA e nosso entrevistado, a tendência é modernizar cada vez mais os serviços, e a parceria ou seja a concessão era a via mais viável. O antigo sistema era muito burocrático e acarretava custos adicionais aos operadores, para desalfandegar uma mercadoria levava cerca de 6 dias o que lesava os operadores, também havia desperdício de tempo visto que era necessário tratar vários expedientes em diferentes instituições. Isto constituía um transtorno aos agentes[...]^a.

Esta questão pode ser explicada a luz do conceito de disfunção da burocracia que segundo Merton (1992) para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto seja pela ineficiência e eficácia nas organizações.

A maioria dos inquiridos, acredita que a adopção de mecanismos de mercado no sector público ajudam a colmatar os sérios problemas do défice e da ineficácia e ineficiência da provisão de serviços públicos.

Esta percepção negativa de que o sector público por si só não é capaz de satisfazer as necessidades dos utentes ou seja, de que os mecanismos do sector público são ineficientes, por outro lado a crença de que o sector privado está melhor preparado e presta melhores serviços ao público, seja, que os mecanismos do sector privado são mais eficientes, faz com que os gestores público acreditem que as parcerias são a melhor opção a seguir.

Recorrendo a teoria Principal-Agente, teoria de base da pesquisa. Nesta teoria, buscamos sustentação no pensamento de Chiavenato (2002), segundo o qual a organização é um sistema criado pelo homem e mantém uma dinâmica interacção com seu meio ambiente, seja clientes, fornecedores, concorrentes, entidades sindicais, órgãos governamentais e outros agentes externos.

Este pensamento, fundamenta-se na ideia de que a parceria actua como um elemento integrador da gestão pública, uma vez que seus resultados podem ser utilizados para a melhoria da prestação dos diversos serviços públicos.

Valendo-se ainda dos objetivos específicos procuramos perceber dos inquiridos se a parceria estaria a produzir efeitos positivos, e se teriam sido acautelados todos os interesses do Estado em particular dos utentes destes serviços no ambito da parceria.

No concernente ao impacto da parceria, os resultados revelam que os utilizadores sentem-se satisfeitos com a parceria, embora demonstrem um certo descontentamento com as taxas praticadas, uma vez que afirmam estes que não existem tabelas fixas das taxas de desalfandega mento.

“Para Davide Dimande Director da Empatel e nosso entrevistado, Sim está a produzir um impacto positivo, o único problema está relacionado com o desempenho do país, o que tem condicionado algumas ações neste domínio”.

Respondendo a questão se teriam sido acautelados todos os interesses do Estado em particular dos utentes destes serviços no ambito da parceria e se o mesmo obedeceu o previsto por lei. Para Fernando E. Mubai, Assessor Técnico do Director Geral das DGA considera que foram levados em conta todos os interesses, agora um dos problema com o qual temos nos deparado está relacionado as taxas cobradas.

[...],Para Fernando E. Mubai, Assessor Técnico do Director Geral da DGA e Nosso entrevistad, Sim foram, obedeceu-se a todo um processo segundo a legislação vigente. Nós fomos sempre conduzidos pela lei, houve um concurso para quem estivesse interessado e todo o resto do processo de concessão [...].

“O mesmo contou com a participação de todos os interessados incluído representantes da sociedade civil” [Fernando E. Mubai, Assessor Técnico do Director Geral da DGA e Nosso entrevistado].

Questionamos ainda se as taxas impostas para o desembaraço eram resultado de concessão entre os parceiros. Para Fernando E. Mubai, esse é assunto da MCNet, uma vez que a gestão do sistema está sob sua responsabilidade cabendo apenas as ADM o papel de supervisor.

[...], O grande problema está relacionado ao fraco poder de intervenção no âmbito desta parcerias, não temos muita força de negociar com a MCNet, pois esta detém o monopólio, somos agentes passivos deste processo [...]. [Fernando E. Mubai, Assessor Técnico do Director Geral da DGA e Nosso entrevistado].

[...]Para Moisés Massango Director regional Sul na DGA e nosso entrevistado. A título de exemplo, ha casos de reclamações por parte dos operadores relacionadas as taxas praticadas, caso concreto foi o do porto de Nacala em que o nosso papel foi apenas apaziguador[...]

Discorrendo sobre o assunto Medauar (2003), aponta que o direito administrativo, além da finalidade de limite ao poder e garantia dos direitos individuais ante o poder, deve preocupar-se em elaborar fórmulas para efectivação de direitos sociais e económicos, de direitos colectivos e difusos, que exigem prestação positiva.

Esta realidade vivida e percebida pelo sector público bate de frente com os pressupostos da teoria Principal-Agente acabando por ser um obstáculo a eficácia.

A este respeito, Pereira (2003), argumenta que na relação Agente-Principal, o agente dispõe de certas informações que o principal não observa directamente; colocando assim os objectivos do agente em conflito com os interesses do principal, o salário do agente como custo para o principal e o esforço do agente como lucro para o principal; desta feita o agente sabe o que lhe motiva, tem conhecimento privilegiado sobre suas capacidades e pode ter a chance de observar coisas que o principal não o pode observar, executando por vezes algumas acções que não são do conhecimento do principal. O mesmo autor afirma que, isso coloca ao principal o desafio de encontrar mecanismos de induzir o agente a agir em favor do seu interesse (do principal); assim, para isso remete-se as ideias de monitoria, avaliação de desempenho, prestação de contas e transparência.

Com isto pode-se concluir que conforme argumenta Araújo (2000), que o Estado, ao contratar um terceiro, está a transferir a responsabilidade de produção de e/ou, prestação do bem e/ou serviço, mantendo, contudo, a responsabilidade da provisão do bem e/ou serviço; o contrato será firmado atendendo aos pressupostos do preço mais baixo que advém da competição entre organizações que atuam no mercado.

CAPÍTULO IV: CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Conclusões

Da análise e interpretação dos dados chegou-se a conclusão de que as parcerias públicos privadas, pese embora o seu contributo na melhoria de infraestruturas e conseqüente modernização do sector público, colmatando deste modo a questão do défice do sector público em termos de recursos, contudo, em termos da eficácia na prestação de serviços prestados, estes apresentam-se como sendo ineficientes.

Este apresenta os seguintes aspectos que tem minado o alcance deste objectivo como;

- ✓ A falta de fiscalização por parte da entidade reguladora competente, faz com que a entidade concessionada não cumpra com o estabelecido;
- ✓ Outro aspecto, prende-se com o fraco poder de negocial por parte dos gestores públicos, ou seja na elaboração de contratos, facto este que influencia em muito na acção do ente privado face ao ente público.

Outra questão a que o estudo propunha-se a responder esta relacionada a natureza político e administrativa da PPP e sua influência na objectividade da Administração Pública. O estudo constatou que, este tem sido um dos maiores obstáculos ao alcance da eficácia no sector público, uma vez que tem-se pautado pela defesa de interesses particulares em detrimento dos colectivos, no entanto é necessário que haja seriedade nos executores de políticas fiscais com vista a fiscalização. O estudo constatou que outro grande desafio a este tipo de empreendimento esta relacionado ao capital humano, o que tem constituído um dos maiores obstáculos neste processo. Deve-se investir mais no capital humano com vista a obtenção de pessoal qualificado nos domínios da legislação aduaneira e fiscal, o que muitas vezes não se tem verificado no terreno. Por último, concluímos igualmente, que o alcance da eficácia por parte das instituições públicas esta a caminhar num bom sentido, são exemplos disto seminários realizados no sentido de dotar os servidores públicos de conhecimentos necessários para o cumprimento de suas funções, a melhoria de condições de trabalho, bem como da respectiva legislação. Deste modo a transparência de todo um processo afigura-se como elemento fulcral, na medida em que somente este poderá assegurar parcerias sólidas e capazes de ir ao encontro das necessidades dos

utentes/clientes. Conclui-se também que o fator humano é um fator preponderante para o alcance da eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos pelo que estes contribuem significativamente para a redução da burocratização de processos e do clientelismo nas instituições públicas.

4.2. Recomendações

Deste modo, as recomendações terão como alvo as entidades públicas, ou seja, o sector público e ao sector privado.

- ✓ Quando se trata da contratação de pessoal para o sector público achamos pertinente a observação de alguns critérios no acto da seleção, deve-se tomar em consideração aspectos como a qualificação, mas também questões que se prendem com a idoneidade dos contratados. O concurso deve ser o mais transparente possível por forma a reduzir o clientelismo, seja, garantir a que neste processo estejam envolvidos um maior número possível de intervenientes em cada etapa.
- ✓ Ademais, recomenda-se a que as entidades públicas adoptem por mecanismos de negociação e de controlo mais funcionais no sentido de garantir uma maior transparência na contratação de futuros parceiros e responsabilização de gestores públicos, seja um maior envolvimento de outros parceiros da sociedade civil por forma a reduzir a probabilidade de situações ou questões corruptíveis por parte dos gestores públicos, e que estes reflectam os anseios dos usuários destes serviços e deste modo o interesse coletivo.
- ✓ Para os futuros pesquisadores sempre que se tratar de uma pesquisa relacionada com um determinado assunto procurar averiguar a veracidade de um determinado acontecimento, procure olhar com cautela para as duas faces de um determinado facto, por um lado na perspectiva académica e relacionar com a concessão de serviços públicos e por outro lado em termos práticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Maria da Piedade. *Metodologia Científica*; Lisboa: Escolar Editora; 2012.
- BILHIM, Joao. *A Reduzir o Insustentável peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração*. In revista de Administração e políticas públicas, vol. I, n-1, 2000.
- _____. *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta. 2000.
- BIROU, Allan. *Dicionário das ciências sociais*. 5a ed. Lisboa, bom Quixote, 1982.
- BRASSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O modelo estrutural de gerência pública*. RAP – Revista de Administração pública. 42, MAR./ABR, 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto, *Teoria Geral da Administração*, v12, 6ed, Rio de Janeiro, Campus 2002.
- CAMPOS, Antônio. (1988). *Privatização e Prestação Social, A Combinação de Políticas Públicas em Saúde*.
- CARAPETA, Carlos; FONSECA, Fatima. *Administração Pública*. Modernização, Qualidade e Inovação. 2ed revista corrigida. Edições silabo. Lisboa. 2006.
- Dallari, D. A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- Do AMARAL, Wanda. *Guia para apresentação de teses, dissertações e trabalhos de graduação*. 2a ed. Maputo: Livraria Universitária, UEM, 1999.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 14a ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- FERRAREZI, Elisabete. *Estado e o Sector Público não Estatal: Perspectivas para a Gestão de Novas Políticas Sociais*. s/d.

FIRMINO, Sandra. *Os Novos Arranjos Institucionais na Governação pública: Caso das parcerias público-privada. Estado comparativo entre o Sul e o Norte da Europa.* 2011. Tese de doutoramento em Ciências da Administração. EEG – Minho. 2011.

GIL, António. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias.* 4a ed. São Paulo: Atlas. 2002.

GIRISHANKAR, Navin. Evaluating public sector Reform. *Guideline for Assessing Country-level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector.* World Bank Operation Evaluation Department 2001.

LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projectos e relatório, publicação e trabalhos científicos.* 7a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, Marina. *Metodologia científica para o curso de direito.* 6a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Gilberto. *Manual para a elaboração de monografias e dissertações.* São Paulo: Atlas. 2002.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução.* 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, João. *Manual de elaboração de referências bibliográficas.* São Paulo: Atlas, 2001.

MOSSE, Marcelo; CORTEZ, Edson. *Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique.* Uma avaliação das boas práticas. n° 5. Maputo; Ciedima,2006.

NHAMIRE, borges e MATINE, Jorge. *Parcerias Público-Privadas: um investimento necessário mas problemático em Moçambique. Caso da Concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte.* cip. 2015.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o Desenho do Estado: Uma perspectiva agente x principal*. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, organizações Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spin, 5ª edição, Editora Fundação Getúlio Vargas. S/d.

SANTOS, José; OLIVEIRA, Sueli. *A importância da administração pública indireta para a prestação do serviço público*: Refale – Revista da Faculdade de Administração e Economia 2010.

SILVESTRE, Hugo. *Utilização de Mecanismos de Privatização na prestação de Serviços Públicos: Dois Estudos de Caso Portugueses no Sector das Aguas*. Lisboa 2004.

Legislação

Lei 15/2011, de 10 de Agosto, lei que aprova 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.

Decreto 16/2012 de 4 de junho, regulamento da Lei das Parcerias Público-Privadas(PPPs), Projectos de Grande Dimensão(PGD) e Concessões Empresar.

ANEXO

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

INQUERITO SOBRE A JUE AOS AGENTES ADUANEIROS E ASSOCIACOES EMPRESARIAIS

Cargo que Ocupa:

Função:

Quanto tempo na função: __5 a 10__anos e _____meses

Genero: Masculino __20__ Femenino _9__

Por favor, assinale uma alternativa que esteja mais proxima à sua realidade profissional. O objectivo deste questionário é apenas académico, por isso agradecia que colaborasse respondendo um conjunto de questões, e que seja o mais sincero(a) possível nas suas respostas. Este questionário é de natureza confidencial, não sendo sujeito a uma análise individualizada, garantindo assim o anonimato do inquirido

1. Tem conhecimento do sistema da JUE, como um sistema que permite as partes envolvidas no comercio e transporte internacionais, submeter a informação padronizada e documentos através de um único ponto de entrada para o cumprimento dos requisitos legais de importação, exportação, trânsito e outros regimes?

Sim ()

Não ()

2. Sabe que e resultado de uma Parceria Público-Privada?

Sim ()

Não ()

3. Tem usado com frequência estes servicos?

Sim ()

Nao ()

4. A nível da JUE, acha que esta a contribuir para a melhoria da prestação de serviços aduaneiros relativamente ao processo anterior ou seja, esta satisfeito com os serviços prestados a nível da JUE?

Sim ()

Não ()

5. Como utilizador destes serviços, o que acha das taxas praticadas no âmbito da JUE?

Razisúave ()

Muito elevadas ()

6. Existe uma tabela fixa de desalfandegamento? Se não argumente o porque.

Sim ()

Não ()

Muito obrigado pela atenção dispensada

Carmecino Zacarias Filipe Mazuze