



Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

Parcerias Público-Privado em Moçambique:

**o caso da modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto
de Maputo (2003-2014)**

Licenciando: Gerson Saide Zandamela Agostinho

Supervisor: Prof. Dr. José Jaime Macuane

Maputo, Novembro de 2017



Universidade Eduardo Mondlane

Faculdade de Letras e Ciências Sociais

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Gerson Saide Zandamela Agostinho

Parcerias Público-Privado em Moçambique:

**o caso da modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto
de Maputo (2003-2014)**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Universidade Eduardo Mondlane na Faculdade de Letras e Ciências Sociais no Departamento de Ciência Política e Administração Pública, sob orientação do Professor Doutor José Jaime Macuane.

Maputo, Novembro de 2017

Gerson Saide Zandamela Agostinho

Parcerias Público-Privado em Moçambique:

**o caso da modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto
de Maputo (2003-2014)**

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, na Universidade Eduardo Mondlane, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais, no Departamento de Ciência Política e Administração Pública.

Data de Aprovação

____/____/____

Júri:

Presidente

Supervisor

Oponente

Maputo, Novembro de 2017

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que o presente estudo nunca foi apresentado para obtenção de nenhum grau e que este estudo é resultado da minha pesquisa, estando citadas nas referências bibliográficas, as fontes que usei ao longo do trabalho.

Gerson Saide Zandamela Agostinho

DEDICATÓRIA

À minha Mãe (Graça Inácio Zandamela), ao meu Irmão (Belmiro José Deve) e
ao meu Pai (José Saide Agostinho)

AGRADECIMENTOS

Venho aqui deixar o meu agradecimento:

Aos meus pais (Graça Zandamela e Saide Agostinho) e ao meu irmão (Belmiro José), por terem fornecido o apoio e as críticas sempre que foi necessário e oportuno.

Ao Professor Doutor José Jaime Macuane pela incansável e profunda ajuda na concepção do trabalho, sempre exigindo rigor.

Aos funcionários da *Maputo Port Development Company*, dos Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique, do Tribunal Administrativo e do Ministério dos Transportes e Comunicações pela disponibilização de informação.

Aos meus próximos, nomeadamente: António Mite, Wilma Mavie, Valdo Tivane e o Edson Mário por sempre emprestarem-me motivação, carinho e amizade.

Ao par, colega, sócio e amigo Simão Alberto e a colega e amiga Yássira Lacá por estarem comigo em todos momentos da vida académica e social, cambiando conhecimentos e conselhos que têm influenciado positivamente no meu crescimento e desenvolvimento.

Aos colegas que, sempre, se disponibilizaram para ajudar e cooperar em todos momentos académicos, não só, como também no domínio das relações sociais, nomeadamente: Hermínio Muchanga e Lucas Catique – *os empresários*, Leila Dombo, Nilza Matos, Vera Guitiche, Cyntia Russoca, e a Inês Assura. Não menos importantes, os colegas que também influenciaram directamente o processo de aquisição de conhecimento, Valdares Mulungo, Jordão Mabote e Abdul Francisco.

À minha família e amigos, concretamente, aos primos: Crisselda Zandamela, Ana Maria Zandamela, Anísio Zandamela, Hélio Zandamela, Inácia Zandamela, Laila Chemane, Cremildo Chemane, Edson Maholela, Martíria Marrane; aos Tios: Moisés Zandamela, Joaquina Zandamela, Sérgio Zandamela, Nicolau Macuacua, Suleimane Hussene, Sandra Hussene e Verónica Chauque; aos amigos: Suraia Rodrigues, Francisco Macuacua, Elton Chiango, Aires Muchope, Carlos e Gimo Chande, Gilberto Rocha e Fulet Júnior que sempre estiveram comigo, prestando todo tipo de apoio, contribuindo, dia-a-dia, para a minha evolução.

EPÍGRAFE

“Controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.” (FAYOL, 1987, p. 26)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADB – Asian Development Bank

BOO – Build-Operate-Own

BOT – Build-Operate-Transfer

CAPEX – Capital Expenditures

CFM – Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique

CRM – Constituição da República de Moçambique

DBFOT – Design-Build-Finance-Operate-Transfer

DFBO – Design-Finance-Build-Operate

FEMAR – Fundação Estudos do Mar

FIPAG – Fundo de Investimentos e Património de Abastecimentos de Águas

GdM – Governo de Moçambique

HMT – Her Majesty’s Treasury

JV – Joint Venture

MIPS – Maputo International Port Services

MPDC – Maputo Port Development Company

MTC – Ministério dos Transportes e Comunicações

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

PPP’s – Parcerias Público-Privado

PVD – Países em Vias de Desenvolvimento

SARL – Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada

SPV – Special Purpose Vehicle

TA – Tribunal Administrativo

TRAC - Trans African Concessions

UNECE ou ECE – United Nations Economic Commission for Europe

RESUMO

O presente Trabalho de Final de Curso tem como tema “Parcerias Público-Privado em Moçambique: caso da modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo entre 2003 e 2014”. Para efectivar o estudo, procedeu-se a apresentação dos investimentos planificados e os efectivamente realizados pela empresa *Maputo Port Development Company* no equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo e expôs-se o processo de fiscalização da empresa que gere o empreendimento. Identificou-se, como problema central, que em todas etapas de investimento no equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo houve sempre uma dissonância entre o que a *Maputo Port Development Company* anuncia e o que realmente investe, como possível explicação para esse problema afirmou-se que o facto de esta Parceria Público-Privado assumir a forma de *Joint Venture* corporativa, cria uma empresa híbrida e porque este tipo de empresas tem na sua composição uma parte pública e outra privada isso reduz a margem para fiscalização, assim sendo não há como responsabilizá-los, dessa forma, cria-se um ambiente que não estimula a eficácia no cumprimento integral do objectivo de modernizar o equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo. Para materializar a pesquisa foram usados os métodos qualitativo e quantitativo e o monográfico e em relação às técnicas foram usadas a hermenêutica de Direito e a de documentação indirecta. Em relação a parte prática da pesquisa, optou-se pela entrevista semi-estruturada onde foram entrevistadas pessoas pertencentes a Empresa Pública Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique, a *Maputo Port Development Company*, ao Ministério dos Transportes e ao Tribunal Administrativo. Como conclusão, o trabalho ilustra que o argumento levantado é válido, na medida em que imperativos legais e os arranjos estruturais não permitem nem a fiscalização interna, nem externa da *Maputo Port Development Company*, assim não conseguem responsabilizá-lo, isso explica a ineficácia na modernização do equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo e os dados apresentados reforçam essa posição.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privado, *Joint Venture*, Empresa Híbrida, Fiscalização, Responsabilização.

ABSTRACT

This end-of-course work has its title “Public-Private Partnerships in Mozambique, looking at the case of equipment modernization in the container terminal of Maputo Port between 2003 and 2014”. This research was done by presenting the planned investments and effective investments made by Maputo Port Development Company in the equipment of the container terminal at the Port of Maputo and describing the process of inspection of the company that manages the project. It was identified as a central problem that at all stages of investment in the equipment at the Port of Maputo Port Terminal there is a dissonance between what Maputo Port Development Company plans and what it invests in reality. As a possible explanation for this problem it was argued that this Public-Private Partnership takes the form of a Corporate Joint Venture, thus it creates a hybrid company and because this type of company has a public and a private part in it, this reduces the margin for inspection, that there is no way to hold them accountable, thus creating an environment that does not stimulate efficiency in fully complying with the objective of modernizing the equipment of the container terminal at Maputo Port. The research was used the qualitative and quantitative as well as monographic methods. Concerning to the techniques, were used the interpretative technique of Law and indirect documentation. Regarding the practical part of the research, the chosen technique was semi-structured interviews, where people from *Empresa Pública Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique*, Maputo Port Development Company, *Ministério dos Transportes* and *Tribunal Administrativo* were interviewed. The main conclusion of the research is that, legal imperatives and structural arrangements do not allow either the Tribunal Administrativo or the *Ministério dos Transportes e Comunicações* to oversee the MPDC, thus they fail to hold it accountable, this environment does not stimulate efficiency. This explains the inefficiency of the process of modernization of equipment of the container terminal of the Port of Maputo and the data reinforce this position.

Key-Words: Public-Private Partnerships, Joint Venture, Hybrid Company, Inspection, Accountability,

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
EPÍGRAFE	iv
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
Capítulo I – Elementos Introdutórios.....	1
1.1. Introdução	1
1.2. Contextualização.....	4
1.2.1. As Parcerias Público-Privado.....	4
1.2.2. As Parcerias Público-Privado em Moçambique	4
1.3. Justificativa	6
1.4. Delimitação do Estudo.....	7
1.5. Problema de Pesquisa	9
1.5.1. Pergunta de Pesquisa.....	14
1.6. Objectivos	14
Capítulo II – Revisão de Literatura.....	15
2.1. Diferenciação entre as Parcerias Público-Privado e as Concessões Tradicionais	15
2.2. Necessidade de Parcerias Público-Privado	17
2.3. Princípios das Parcerias Público-Privado	18
2.4. Ciclo das Parcerias Público-Privado	19
2.5. Formas de Parcerias Público-Privado	21
2.5.1. Joint Venture: Conceito, Características, Tipologia e Vantagens e Desvantagens.....	24
2.6. Vantagens e Desvantagens das Parcerias Público-Privado.....	28
2.7. Monitoria e Fiscalização das Parcerias Público-Privado	30
2.8. Desafios às Parcerias Público-Privado em Moçambique.....	33
Capítulo III – Procedimentos Metodológicos	36
3.1. Argumento Central.....	36
3.2. Metodologia	37
3.2.1. Operacionalização de Variáveis.....	40
Capítulo IV – Quadro Conceptual e Teórico	42

4.1. Conceptualização	42
4.2. Quadro Teórico	45
Capítulo V – Descrição e Análise de Dados e Informação.....	50
5.1. Apresentação de Dados.....	50
5.1.1. Porto de Maputo: Trajectória Histórica	50
5.1.2. O Principais Termos do Contrato de Concessão.....	53
5.1.3. A Modernização do Equipamento da Terminal de Contentores do Porto de Maputo	54
5.1.4. Fiscalização na Gestão do Porto de Maputo	58
5.2. Análise dos Dados.....	61
Capítulo VI – Disposições Finais	65
Conclusões	65
Recomendações.....	66
Referências Bibliográficas	67
Anexos	77

Índice de Tabelas

Tabela 1: Concessões Especializadas	22
Tabela 2: Vantagens e Desvantagens das Joint Ventures	27
Tabela 3: Vantagens e Desvantagens das Parcerias Público-Privado.....	29
Tabela 4: Lista de Entrevistados	78

Índice de Figuras

Figura 1: Estrutura accionista que geriu o MPDC entre 2003-2006.....	51
Figura 2: Estrutura accionista que gere o MPDC desde 2006	52

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Investimentos Projectados pelo MPDC	55
Gráfico 2: Investimentos Realizados no Porto de Maputo	57

Capítulo I – Elementos Introdutórios

1.1. Introdução

O presente escrito consubstancia-se num Trabalho de Final de Curso, cujo tema é designado Parcerias Público-Privado em Moçambique, focando-se na modernização do equipamento na terminal de contentores no Porto de Maputo entre 2003-2014.

Este trabalho contém 6 capítulos, organizados da seguinte forma: No capítulo I, contém *a introdução, a contextualização, a justificativa, a delimitação do estudo, o problema de pesquisa, a pergunta de pesquisa* e por fim *os objectivos* (que estão subdivididos em objectivos gerais e em objectivos específicos). O Capítulo II é o da *revisão de literatura*, nesta parte do trabalho são discutidos alguns pontos de vista que são de capital importância para a compreensão das PPP's. No Capítulo III estão definidos os *procedimentos metodológicos*, ou seja, neste ponto do trabalho está apresentado o *argumento central* e a *metodologia* usada para elaboração do trabalho. O Capítulo IV é designado *quadro conceptual e teórico*, esta parte compreende dois momentos, em que o primeiro é a discussão dos conceitos relevantes para a compreensão do trabalho e num segundo momento procede-se à explicitação da perspectiva teórica usada para analisar o caso em estudo. O Capítulo V é caracterizado pela *descrição* e pela *análise de dados e informação*. Capítulo VI, denominado *disposições finais* e é composto pelas *conclusões, recomendações*.

Incidindo sobre as Parcerias Público-Privado (PPP's), deve-se compreender que pela sua forma de ser e estar, estas configuram uma forma diferente de provisão de bens e serviços e, este carácter diferencial suscita todo um conjunto estudos e análises com a finalidade construir um saber sólido em matéria atinente à esta forma de provisão pública. Nesta senda, com objectivo de oferecer bases para compreensão sobre este tema é de vital importância que num primeiro plano se exponha o debate sobre a possível origem das PPP's.

Para iniciar a discussão que pretende apresentar as possíveis origens das PPP's, deve-se remontar ao período anterior a Cristo e, sobre isso, Silvestre citado por Jaque (2015) defende que a colaboração entre o sector público e o sector privado teve as suas bases na época do Império Persa (550 – 330 a.C.), quando o Rei usou o *Contracting-out, Marketization* e outras formas de ajustes na sua administração.

Zymler e Almeida (2005) apresentam uma segunda posição, indicando que as PPP's têm as suas raízes na Europa, no século XII, quando ocorreram pela primeira vez associações de capitais reais com capitais de particulares e para solidificar a sua posição, os autores baseiam-se no exemplo da parceria realizada pelo Rei da Inglaterra com um Banco italiano para abertura de uma mina de prata, cuja exploração numa primeira fase estava adstrita ao Banco e depois de um tempo pré-determinado de exploração, entregou-a ao Governo inglês.¹

Orrico Filho (2000) e Bustamante (2003) vêm adensar mais o debate, referindo que as PPP's têm as suas origens no século XVI, quando houve as primeiras participações de financiamento privado em infra-estruturas públicas. Após a sua exteriorização, os autores suportam esta posição com o exemplo da autoridade francesa, quando se juntou a Adam de Craponne para construir um canal (Silvestre citado por Jaque, 2015, p. 18).

Pereira (2006) e Pereira (2015) situam as origens das PPP's no Século XX, sublinhando que o contexto que ditou o surgimento das PPP's foi marcado pela ascensão do modelo capitalista de organização, fazendo com que o *jingle*² nos discursos mundiais fosse a redução da presença do Estado na economia. Simultaneamente, esta foi uma época marcada pela crise do *Welfare State*. Sobre este pano, nasceram várias prescrições que se preocupavam em impor ao “novo Estado” uma postura que não fizesse deste ente o único actor responsável pela indução do desenvolvimento económico e social. Ou seja, era relevante que o Estado contemporâneo abrisse espaço para entrada de outros actores no cenário económico interno.

Por esta via, emergiu o Estado Democrático de Direito e uma consciência de que o Estado não devia ocupar-se com a provisão de bens e serviços que podem delegar-se ao particular, o que significava que esta entidade devia centrar-se no desenvolvimento de actividades que decorrem da sua soberania e com a disponibilização daqueles bens e serviços que o particular não quer e não pode prover, como por exemplo: *administração da justiça, segurança pública, defesa do Estado, construção de pontecas*, entre outros. Foi neste contexto que dentre várias novas formas de provisão pública, passaram a ser usadas as PPP's (Pereira, 2006, p. 4).

¹ Apoiado no pensamento de Zymler e Almeida (2005), pode-se inferir que a tradição Britânica em matéria de PPP's é interpretada como razão explicativa para o facto da PPP ocorrida na Inglaterra com objectivo de recuperar e manter o metro de Londres, ser o maior projecto de Parceria Público-Privado no mundo (Silva e Tawaraya, *et. al.*, 2004 Apud Pereira, 2006, p. 12).

² São aquelas músicas usadas em campanhas publicitárias, geralmente de curta duração e de fácil memorização.

Com esta demonstração, foi notório que a origem das PPP's não apresenta consensos. Posto isto, há autores que preferem abordar as origens das PPP's sem olhar para questões ligadas às balizas cronológicas, privilegiando nas suas dissertações, a disposição do sistema-mundo para mostrar em que moldes surgem as PPP's nos Países em Desenvolvimento.

Rost (2008) traz a ideia de que o desenvolvimento de um país está ancorado na capacidade³ que o seu Governo tem de prover bens e serviços necessários ao seu progresso, tais como: construção e manutenção de estradas, ferrovias, portos, hidroeléctricas, entre outros. Todavia, em muitos dos casos os Governos têm apresentado elevadas dificuldades para custear este tipo de despesas. Assim sendo, um dos mecanismos usados pelos Governos para contornar esse obstáculo são as PPP's.

Em complementaridade, Quium (2011) afirma que os Governos dos Países em Desenvolvimento, enfrentam o desafio de estarem num momento de crescente demanda por novas e melhores infra-estruturas. O autor acrescenta que como o financiamento disponível a partir das fontes tradicionais e a capacidade do sector público para implementar inúmeros projectos ao mesmo tempo são limitados. Portanto, os Governos encontraram nas PPP's uma alternativa atractiva para aumentar e melhorar a provisão de bens e serviços públicos.

Skelcher (2007) refere que basicamente, as PPP's combinam recursos do Governo e dos agentes privados (sector privado empresarial ou sector privado sem fins lucrativos) com intuito de atingir objectivos sociais. Para complementar o pensamento de Skelcher, Nhamire e Matine (2015) acrescentam que PPP's têm como objectivo satisfazer por um lado, os interesses públicos e por outro lado, gerar lucros ao sector privado.

³ No que faz menção à ideia de capacidade neste âmbito, Kjaer *et. al.*, (2002), defendem que a capacidade do Estado é basicamente conceituada como a habilidade que o Estado tem para formular e implementar as suas Políticas Públicas.

1.2. Contextualização

1.2.1. As Parcerias Público-Privado no Mundo

As formas de como as PPP's são abordadas a nível internacional têm forte influência do contexto político e cultural de cada país. Em países como Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido as PPP's introduziram uma disjunção com a forma tradicional de provisão pública, esta forma apresenta algum contraste com o modelo Norte-americano, uma vez que este País é historicamente marcado pela grande proximidade entre o sector privado empresarial e o Governo na disponibilização de bens e serviços públicos (Castles *et. al.*, 1996; Savitch, 1998; Moulton e Anheier, 2000; Salomon, 1981 citados por Skelcher, 2007, p. 347).

A noção de PPP's é difícil incorporar na Ásia, dado que as tradições políticas e culturais não acomodam facilmente os padrões ocidentais de distinção entre o sector privado e o Estado (Common, 2000 citado por Skelcher, 2007). Com vista a suprir as limitações apresentadas pelo autor retrocitado, Ter-Minassian (2004) admite que no continente asiático registou-se uma crescente procura por esta forma de colaboração entre o público e o privado em meados da década 90 e os países pioneiros nesta área foram Singapura e a Coreia.

Em África e na América Latina, as PPP's são geralmente associadas ao cumprimento de necessidades básicas, através de iniciativas tais como: reformar empresas estatais à luz das directrizes das políticas internacionais de ajustamento estrutural (Batley e Larbi, 2004 citados por Skelcher, 2007)⁴.

1.2.2. As Parcerias Público-Privado em Moçambique

As PPP's têm o seu marco estabelecido no ano de 1996, quando o Governo de Moçambique (GdM) assinou um contrato de concessão com um consórcio privado, a *Trans African Concessions* (TRAC), válido por 30 anos, avaliado em 3 Biliões de Rands, cujo objectivo principal era a construção e exploração da estrada Maputo-Witbank e depois que cessar a vigência do contrato, o controlo e a gestão passará para o GdM (Farlam, 2005, p. 9).

⁴ Ibidem. p. 348

O segundo grande projecto de Parceria Público-Privado em Moçambique, foi assinalado nos anos 1998/99, entre o Fundo de Investimentos e Património de Abastecimentos de Águas (FIPAG) e a Águas de Moçambique S.A.R.L. O contrato inicial previa que o operador (neste caso, a empresa FIPAG) executaria actividades que incluem a gestão, operação e manutenção das instalações observando o princípio da eficácia, aliado a isso, incluía também o desenvolvimento progressivo para criação de sustentabilidade financeira do sistema de abastecimento de água, estava ainda estabelecido que o ente privado tinha o direito de operação durante 15 anos para Maputo e de gestão durante 5 anos para as cidades da Beira, Quelimane, Nampula e Pemba (Sibanda, 2008, p. 22; FIPAG, 2016, p. 1).

Ainda em análise ao contexto Moçambicano é de salientar que foi de grande importância a conferência realizada em Outubro de 2002, na capital do país, que consubstanciou-se no principal projecto-piloto de Parceria Público-Privado em Moçambique⁵ que esteve sobre a direcção do Centro de Desenvolvimento da OCDE, foi altamente aderido por membros de ambos sectores (tanto o público, assim como o privado) e a conferência foi intitulada “Parceira Público-Privada em Moçambique”. O principal objectivo da conferência era disponibilizar informação sobre o estado da economia de Moçambique com intuito de criar condições para existência de PPP’s, com a finalidade de desenvolver economicamente o país (Mantero e Nuno, 2002, p. 3; TA, 2006, p. 7).

Nestas circunstâncias despontaram outros projectos de PPP’s em Moçambique, como foi o caso registado em Abril de 2003⁶. O projecto de PPP’s em Moçambique desta vez tinha a duração de 15 anos e o contrato inicial envolve por um lado, o GdM (através do Ministérios dos Transportes e Comunicações - MTC) representado pela Empresa Pública Portos e Caminhos-de-Ferro (CFM E.P.) por outro lado, um consórcio privado. O arranjo envolve essencialmente financiamento, reabilitação, construção, operação, gestão, manutenção, modernização, desenvolvimento e optimização do Porto de Maputo (Farlam, 2005, p. 13).

⁵ Que foi abreviadamente designado PPP MOZ.

⁶ Há que fazer menção ao facto de o concurso ter sido lançado em Novembro de 1997, as negociações iniciaram em 1998, o contrato foi firmado em Setembro de 2000 e o início efectivo da exploração é que deu-se em Abril de 2003 (CFM, 2004, p. 13).

1.3. Justificativa

É pertinente abordar o tema das Parcerias Público-Privado, na medida em que esta forma de provisão pública tem-se tornado mais frequente em Moçambique ao longo dos tempos. Desta forma, é de capital importância analisar as diferentes *nuances* à volta deste mecanismo de provisão de bens e serviços públicos.

A consubstanciação para a delimitação temporal (2003-2014) está contida na ideia de que contrato inicial continha uma extensão de 15 de anos, ou seja seria válido entre 2003 e 2018. Todavia, os dados que estão disponíveis relativos à administração do equipamento do Porto de Maputo estão documentados apenas até 2014. Junto a isso, foi nesse intervalo de tempo que o Porto de Maputo afirmou publicamente quanto terá investido na primeira etapa do empreendimento. Ademais, esse horizonte irá permitir fazer análise aos períodos anterior e posterior ao estabelecimento das matrizes legais que regulamentam de forma expressa a matéria atinente às Parcerias Público-Privado em Moçambique.

A justificação para escolha do equipamento portuário, fundamenta-se na base de que a eficácia de um Porto não se mede pela sua extensão, mas sim pela flexibilidade com a qual maneja a mercadoria que entra e sai do Porto. E esse conjunto de actividades é em parte considerável desempenhado pelos equipamentos de que o porto dispõe.

A escolha da terminal de contentores subjaz em última instância no facto de que esta terminal era uma das principais prioridades indicadas no “*General Appraisal of Maputo Port*” publicado em 2003, em termos de modernização e ampliação numa fase inicial, porque naquela altura, os contentores estavam no rol das principais mercadorias manuseadas pelo Porto de Maputo. Além disso, esta faz parte das terminais mais antigas no Porto de Maputo.

A presente pesquisa é de elevada importância para a sociedade e para Administração Pública moçambicana em geral, visto que em última instância as Parcerias Público-Privado objectivam uma melhor provisão de bens e serviços de utilidade pública. Por esta maneira de ver, este estudo conjugado com os outros já existentes sobre o tema, construirão bases que permitirão aos cidadãos e a Administração Pública moçambicana aferir até que ponto é benéfico optar por esta forma de provisão no contexto moçambicano.

1.4. Delimitação do Estudo

O debate teórico em torno das PPP's é basicamente caracterizado pela discussão de várias matérias que vão desde os princípios, ciclos, formas até vantagens e desvantagens das PPP's. Porém, na literatura actual debatem-se questões que passam pelos ajustes legais, assuntos ligados à governação, monitoria, avaliação e os desafios às PPP's.

Neste ponto do trabalho, é importante olhar com maior destaque para as formas ou modelos que as Parcerias Público-Privado podem assumir. Por conseguinte, a literatura⁷ que discorre sobre a matéria apresenta como formas de PPP's, *Joint Ventures*, *Parcerias Estratégicas*, *Franquias*, *Convénios*, *Contracting-out*, *Concessões*, *Public Leverage*, entre outras. Contudo, autores como Felsing (2008) e Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008) afirmam que as PPP's estão organizadas em dois grupos, em que no primeiro tem aquelas formas menos comuns (parte considerável delas, já foi acima citada) e no segundo grupo encontram-se aquelas formas que são mais usuais no plano prático, como por exemplo: *Design-Build-Finance-Operate-Transfer*, *Build-Finance-Operate-Transfer*, *Design-Build-Finance*, *Design-Build-Operate*, *Rehabilitate-Operate-Transfer*, *Build-Operate-Own*, *Build-Operate-Transfer*, etc.

Num plano mais detalhado do que o apresentado no estudo de Felsing (2008) e no estudo de Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008), autores como Zymler e Almeida citados pelo Tribunal Administrativo (TA)⁸ afirmam que as formas mais usuais de PPP's variam de país para país. A título de exemplo, na Inglaterra as formas mais usuais de PPP's são: DFBT, BOT, BOO, DFBO; em Portugal são frequentes as seguintes formas: Concessão de Obra Pública, Concessão de Serviço Público, Fornecimento Contínuo, Prestação de Serviços, Gestão e Colaboração; no Norte da América, em países como o Canadá, as PPP's mais conhecidas são: *Operation and Maintenance*, *Turnkey Operation*, *Wrap Around Addition*, *Lease-Purchase*, *Temporary Privatization* e *Lease-Develop-Operate* (que em alguns casos assume a forma de *Buy-Develop-Operate*).

⁷ Cf. Skelcher (2007), Felsing (2008) e Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008).

⁸ Cf. Tribunal Administrativo (2006, Pp. 5-8).

A partir da incursão apresentada por autores como Felsing (2008), Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008) e por Zymler & Almeida (2005) podemos notar que tanto nas formas de PPP's mais comuns, assim como nas PPP's menos comuns, está sempre subjacente uma multiplicidade de actividades. O que permite compreender que um único contrato em forma de PPP pode envolver várias actividades como o desenho do projecto, a construção ou reabilitação, a operação, a gestão, a transferência, etc.

Com base no exposto, o caso do Porto de Maputo não foge à regra, o que conduz à percepção de que a PPP que tem como um dos objectivos modernizar o equipamento do Porto de Maputo, inclui no mesmo contrato, outro vasto arcabouço de áreas tais como: financiamento, reabilitação, construção, operação, gestão, manutenção, desenvolvimento e optimização de toda área de concessão.

Concomitantemente, o consórcio-gestor é responsável pelas operações marítimas, reboque, estiva, operações nas terminais, armazéns, bem como o planeamento e desenvolvimento portuário e cada uma destas áreas retrocitadas tem atrelado a si um sub-conjunto de actividades o que solicita a necessidade de elaboração de estudos particularizados, por forma a oferecer mais profundidade e precisão na análise da PPP do Porto de Maputo como um todo.

Desta forma, observando o critério de exequibilidade⁹, dentre as várias actividades que englobam o contrato em forma de PPP entre GdM por via do MTC (através do CFM) por um lado, e o consórcio privado que se propôs a desenvolver o Porto de Maputo por outro lado, a presente pesquisa limitou-se em analisar apenas o processo modernização do equipamento no Porto de Maputo entre os anos 2003-2014.

Deve-se destacar que para o presente estudo, a noção de equipamento portuário estende-se à todo conjunto de máquinas disponíveis, podendo ser de pequeno, médio ou grande porte usados na execução de tarefas ligadas à movimentação, organização, depósito e armazenagem nos diversos terminais especializados na área do porto (FEMAR, 2001, p.11)¹⁰.

⁹Cf. QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. 2ª. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

¹⁰ Para mais detalhes sobre a matéria pode-se consultar: FUNDAÇÃO ESTUDOS DO MAR (FEMAR). *Curso básico de arrumação e estivagem técnica*. Rio de Janeiro: Directoria de Portos e Costas, 2011.

Olhando para a dimensão espacial da presente pesquisa, conforme a introdução do *Master Plan* para a *Maputo Port Development Company* (MPDC), citando o contrato celebrado com o GdM em 2003, está neste documento definido que o MPDC é responsável pela gestão e operação dos terminais de Maputo e Matola. Neste sentido, como forma de tornar o estudo mais preciso concatenado ao factor acessibilidade ao campo da pesquisa, o presente estudo ocupou-se exclusivamente na análise do processo de modernização de equipamento na terminal de Maputo.

Atendendo e considerando que na terminal de Maputo a sociedade de desenvolvimento do empreendimento (que é o MPDC) na função de operador do porto, desenvolve actividades na terminal de aço e de Índia (onde se manuseiam minérios), terminais de açúcar (tendo em conta que há terminal de açúcar ensacado e a de açúcar a granel), terminal de líquidos (onde são manipulados óleos de todos os tipos), terminal viaturas (onde são carregadas e descarregadas as viaturas importadas) e a terminal de carga geral. O que demonstra a amplitude da terminal de Maputo, nesta senda a pesquisa em curso limitou-se a analisar o processo de modernização do equipamento na terminal contentores.

1.5. Problema de Pesquisa

Desde 1975 que o desempenho do Porto de Maputo como um todo passou a ser problemático, profundamente influenciado por factores tanto endógenos assim como exógenos. Sobre os factores endógenos, Rui Fonseca¹¹ citado pela revista *Xitimela* sublinha que o fraco desempenho do Porto Maputo após a independência deveu-se essencialmente ao êxodo dos colonos. O depoente suporta, afirmando que por quase um ano o Porto de Maputo ficou sem técnicos especializados, engenheiros e nem operários. Junto a isso, estava-se num contexto fortemente marcado pela guerra de desestabilização, a combinação destes factores afectou sobremaneira o bom desempenho do porto. Na dimensão externa, o bom desempenho foi condicionado pelas incursões feitas pelo regime do *apartheid* aos vários serviços disponibilizados pelo sector público dentre os quais os portuários (CFM, 2005, Pp. 2-31).

Mas esses problemas relativos à gestão portuária agudizaram durante as décadas 80 e 90, visto que neste momento os investimentos e a gestão na área portuária eram assegurados pelo

¹¹Exerceu o cargo de Presidente do Conselho de Administração dos CFM entre 1997 – 2010.

GdM (através do MTC, cuja função foi atribuída ao CFM, E.P.)¹². Entretanto, esta entidade não apresentava capacidade financeira suficiente para refazer investimentos com vista a otimizar, ampliar e modernizar o Porto, já que o CFM, E.P. contava em 1994, com um passivo na ordem 11.151.241 Milhões de Dólares (Francisco, 2004, Pp. 26-27).

Estes problemas acima descritos, aliados a necessidade urgente de investir no porto, conduziram ao lançamento do concurso em 1997 que abriu o espaço para entrada de um ente privado na gestão do Porto de Maputo. O acordo foi estabelecido em 2000¹³ e a efectiva exploração iniciou em 2003 (Francisco, 2004, p. 13).

Mais detalhadamente, foi neste momento que foi firmada a PPP que juntou por um lado, o consórcio privado designado Portus Índico e por outro lado, o GdM (por via da entidade que é autoridade na matéria, o MTC) representado pelos CFM E.P. (MPDC, 2013, Pp. 14-18).

Farlam (2005) acrescenta que esta parceria tem como um dos principais objectivos restabelecer o Porto de Maputo como um centro-chave de crescimento económico e está também definido como objectivo transformar o Porto de Maputo num Porto competitivo, no que faz menção ao quesito das importações e exportações para os principais mercados da África-do-Sul e dos Países vizinhos tais como: Swazilândia, Zimbabwe, Botsuana e Zâmbia.

A gestão do Porto de Maputo foi atribuída à entidade privada por um período de 15 anos, com uma opção de extensão por mais 15 anos. Em Junho de 2010, foi estendido por mais 15 anos através do Decreto nº 21/2010 de 30 de Julho com opção de mais 10 anos após 2033. O grupo empresarial detém direito de financiamento, reabilitação, construção, operação, gestão, manutenção, modernização, desenvolvimento e optimização de toda a área de concessão, ainda sob o mesmo contrato, a empresa tem também poder de autoridade portuária, sendo responsável pelas operações marítimas, reboque, estiva, operações nas terminais, armazéns, bem como o planeamento e desenvolvimento portuário. Com base nas prerrogativas criadas pelo processo de concessão, o grupo empresarial responsável pela gestão do empreendimento público afirma ter

¹² Fundado no Capítulo I, Artigo 1 do Decreto nº 40/94 de 13 de Setembro.

¹³ Que foi consubstanciado dentre vários instrumentos através do Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho.

aplicado entre 2003 e 2014, um valor estimado em 532 Milhões de Dólares com vista a modernizar e ampliar o Porto de Maputo¹⁴.

Farlam (2005) descreve de forma mais aprofundada, aludindo que parte da reabilitação e desenvolvimento do Porto de Maputo incluía a modernização do cais, do equipamento do Porto, fornecimento de novos rebocadores, não só, como também, a criação de transportes e comunicações por estradas e ferrovias para países vizinhos. Bonifácio (2003) é mais específico ainda, aludindo que nos primeiros três anos de contrato, o MPDC iria investir 70 Milhões de Dólares no Porto de Maputo com vista a executar obras de melhoramento, modernização de infra-estruturas e de equipamento.

Interessa fazer menção ao facto de que estava previsto que desse montante seriam investidos 30 Milhões de Dólares nas 3 terminais, dos quais 17 Milhões de Dólares seriam destinados à terminal carga geral, 5 Milhões de Dólares à terminal de cabotagem e os restantes 8 Milhões de Dólares alocados à terminal de contentores (MPDC, 2003b, p. 63).

Está também detalhado no plano de negócios, que para a terminal de contentores, 3.8 Milhões de Dólares seriam canalizados à compra de novo equipamento, nomeadamente *reacheststaker* (1), *tagmaster* (1), *rail monted gantry* (1), *loading krane* (3), *konecrane* (2), pórticos (2), grua geral (2) e *forklift* (1). Olhando especificamente para terminal contentores, estava equipada com *handling containers* (1), pórticos (1), *forklift* (2), *mobile crawler sationary* (2) e grua geral (1) (CFM, 2003b, Pp. 45-68).

Entretanto, a entrada de um ente privado na gestão do Porto de Maputo teve comentários que não se mostravam a favor do novo *modus operandi*. Por exemplo, o Jornal “O País” enunciava que a concessão à Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo não levaria à melhoria na gestão da infra-estrutura e a mudança na forma de gestão era acima de tudo, uma decisão imposta pelo exterior¹⁵.

¹⁴Disponível: <http://www.portmaputo.com/pt-pt/sobre-a-companhia-de-desenvolvimento-do-porto-de-maputo/>
Acesso em: 09.ago.2016.

¹⁵ Jornal “O País” de 8.11.2007 Apud Sibanda (2008, p. 23)

Mas com a concessão já em andamento, o *performance evaluation* de 2006 mostrou que dos 3.8 Milhões de Dólares enunciados no investimento para compra do equipamento para terminal de contentores apenas foram investidos 2.7 Milhões de Dólares nesta área (MPDC, 2006, p. 34).

No processo seguinte de planificação, estava definido no plano operacional (2006-2009) que o investimento no equipamento da terminal de contentores seria incrementado em 2.1 Milhões de Dólares. Mas o Relatório e Contas atinente à 2009 clarificou que neste quesito foram apenas alocados 1.4 Milhões de Dólares (Port of Maputo, 2005, p. 45; Porto de Maputo, 2010, p. 7).

O último investimento foi projectado em 2011 pelo MPDC e terminou em 2014 e estava prescrito que o MPDC investiria em equipamento para terminal de contentores um montante estimado em 6.3 Milhões de Dólares. No entanto o Relatório e Contas atinente à 2014 mostrou-se que foram aplicados somente 5.2 Milhões de Dólares na compra de equipamento na terminal de contentores (Port of Maputo, 2011, p. 16; Porto de Maputo, 2015, p. 9).

Esta exposição mostrou que em todas etapas de planificação têm havido continuamente uma discrepância entre os anúncios e o investimento realmente efectuado pela concessionária na compra de equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo. O que mostra que houve em parte ineficácia na prossecução da meta de modernização de equipamento portuário (especificamente na terminal de contentores) pelo MPDC.

Os reflexos práticos dessa ineficácia manifestaram-se nas actividades diárias dos funcionários dessa terminal. Em entrevista a um funcionário¹⁶ da terminal de contentores do Porto de Maputo serviu para afirmar que alguns dos equipamentos que operam na terminal são antigos (por exemplo: algumas máquinas estão a operar desde o ano 2000) e em alguns momentos não executam certas actividades com os equipamentos requeridos porque as máquinas estão num estado obsoleto e não permitem tais operações devido à sua “desactualização”. O que faz com que em certos momentos, alguns dos equipamentos tornem-se inoperantes, porque algumas das marcas já não fabricam peças sobressalentes para aqueles equipamentos. O outro entrevistado é mais preciso ainda, exemplificando que até aos dias actuais o transporte de contentores cheios nessa terminal é feito com o *handling containers* (equipamento usado para

¹⁶ Entrevistas feitas no dia 05.06.17

transportar contentores vazios) em detrimento do uso do equipamento apropriado (que seria o *reachestaker*), devido inexistência deste último.

Olhando ainda para o problema aqui apresentado, pode-se notar que quando foi firmado o acordo do tipo PPP com a criação de uma *Special Purpose Vehicle* (SPV), que neste caso é o MPDC para gerir o empreendimento, ainda não havia uma matriz legal direccionada às PPP's que iria permitir o processo de fiscalização e consequente responsabilização em caso de incumprimento e nem mecanismos de *enforcement* para atingir os objectivos traçados. Portanto, não havia uma “mão” capaz de responsabilizar e obrigar o MPDC a cumprir com o estabelecido.

A inexistência de matrizes claras para as questões ligadas à responsabilização nas PPP's em geral e das *Joint Ventures* (JV's) corporativas em particular, persistiu, isso foi visível através da Lei nº 4/2009 de 12 de Janeiro¹⁷, visto que este foi o primeiro instrumento legal que fazia menção de forma clara à questão das PPP's. Porém, esta legislação apenas esmiuçava sobre matéria atinente a benefícios fiscais para criação de infra-estruturas básicas por via de investimentos em forma de PPP's¹⁸. Consequentemente, não fornecia bases para discutir assuntos ligados à responsabilização na gestão das PPP's em Moçambique em geral e no Porto de Maputo em particular.

Através da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, foi aprovada a base legal que estabelece os princípios orientadores do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de PPP's, em Moçambique. E nesta Lei está disposto no nº 1 do Artigo 37, no Capítulo VI que: “*é reconhecida a validade e manutenção dos contratos dos empreendimentos de PPP, PGD e CE já outorgados até à data da entrada em vigor da lei, nos termos em que tiverem sido celebrados*”. Com esta disposição estabeleceu-se por via de base legal a continuidade da deficiência no estímulo (responsabilização) para que o MPDC se tornasse mais eficaz no propósito de modernização do equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo. Depois de levantada a problemática, surge a seguinte pergunta:

¹⁷ Aprova o Código de Benefícios fiscais

¹⁸ Esse conteúdo está disposto no Capítulo II, Secção I, Artigo 20.

1.5.1. Pergunta de Pesquisa

Em que medida a adoção da Parceria Público-Privado foi eficaz no processo de modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo?

1.6. Objectivos

1.6.1. Objectivo Geral

- Analisar a influência da Parceria Público-Privado no processo de modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo.

1.6.1.1. Objectivos Específicos

- Descrever o processo pelo qual o consórcio estrangeiro privado foi conduzido à entrada na gestão da PPP do Porto de Maputo;
- Apresentar os investimentos anunciados e realizados na componente de equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo entre 2003 e 2014;
- Expor o processo de fiscalização da PPP responsável pela gestão do Porto de Maputo;
- Aferir a contribuição da Parceria Público-Privado no processo de modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo, entre 2003 e 2014.

Capítulo II – Revisão de Literatura

Neste capítulo do trabalho objectiva-se expor as principais abordagens dos especialistas em volta de alguns dos principais temas das PPP's, enfocando: à diferenciação entre as PPP's e as concessões tradicionais, a necessidade de uso desta forma de provisão, os princípios, ciclo, formas, vantagens e desvantagens, monitoria e fiscalização e por fim os desafios que se levantam às PPP's em Moçambique.

2.1. Diferenciação entre as Parcerias Público-Privado e as Concessões Tradicionais

Para início de debate é importante limitar o termo “concessões tradicionais” às privatizações e terciarizações. E a explicação para o uso do termo “concessões tradicionais” conforme Di Pietro (2003)¹⁹ reside no facto de terem sido as primeiras formas que os Estados encontraram para minimizar os custos e aumentar a qualidade na provisão de bens e serviços. É importante salientar que vasta literatura tem abordado estas formas de concessão como formas/modalidades/modelos ou até mesmo como definição de PPP's. Para fundamentar esta afirmação, pode-se apresentar como exemplo a percepção conceptual da Comissão Europeia (2003)²⁰ que define PPP's como: “*The transfer to the private sector of investment projects that traditionally have been executed or financed by public sector*”²¹. Nesta base, no presente subcapítulo objectiva-se estabelecer fronteiras entre as PPP's e as terciarizações e privatizações.

Etimologicamente privatizar vem do latim *privus* que significa particular, logo remete à ideia de algo não estatal e não público. Destarte, privatizar consiste em tornar particular bens e serviços que outrora possuíam características públicas e/ou estatais. É importante realçar que dentre as principais formas de privatização, figura a venda de activos públicos a agentes privados, mais concretamente, a venda de empresas públicas ou de outros activos de domínio público/estatal (Dos Santos, 2009). Para complementar, Di Pietro (2003) afirma que o conjunto de medidas tendentes à materialização da privatização passam pela: i) desregulamentação ou liberalização de determinados seguimentos económicos; ii) desmonopolização de certas actividades económicas; e iii) concessão de serviços públicos, etc.

¹⁹ Há que fazer menção ao facto de mesmo tendo sido considerados como integrantes do mesmo “pacote”, a autora em nenhum momento afirmou que os conceitos eram sinónimos.

²⁰ Europe Comission (2003, p. 96) citada por Ter-Minassian (2004, p. 6).

²¹ NdT: A transferência para o sector privado de projectos de investimento que tradicionalmente eram executados ou financiados pelo sector público.

Outra figura das concessões tradicionais é a terciarização, sobre este assunto, Zanatta e Rebelo (2009) afirmam que estamos perante essa forma de concessão, quando uma entidade contrata uma outra para prestar serviços que não constituem seu *nicho*. Em outras palavras, subjacente à terciarização está a ideia de uma empresa que contrata a outra para a prestação de serviços acessórios que irão facilitar a provisão de um determinado bem ou serviço por parte da empresa que contratou. Um dos principais objectivos desta forma é a redução da máquina administrativa da empresa e a especialização na provisão de determinado bem ou serviço.

É pertinente expor os aspectos que dão forma à uma PPP de modo a que se tenha fundamentos teóricos para uma diferenciação mais clara e precisa. Nesta linha, com base no Plano do *Asian Development Bank* (2012), estamos diante de um contrato de PPP quando nesse documento estão contidos os seguintes elementos: *duração do contrato*, que é geralmente de média ou longa duração²². Outros elementos característicos de uma PPP são questões ligadas ao *financiamento de activos, responsabilidades durante a vigência do contrato e a propriedade*, isto é, o contrato deve prever como será feito o financiamento de activos, se será a entidade pública, privada ou será um complexo de vários actores a executar esse processo. É também característica de um contrato de empreendimento de PPP's que sejam definidos os critérios da *avaliação de desempenho* da entidade exploradora. Além dos já mencionados, são ainda característicos deste tipo de arranjos a *especificação da qualidade dos bens e serviços disponibilizados*, neste quesito define-se o sector que será responsável pela definição dos *outcomes*. E por fim, num contrato desta natureza é imprescindível abordar sobre a *repartição de riscos entre os contraentes*²³ e a forma pela qual será feita a *remuneração*, podendo para este último dentre várias formas obedecer a remuneração baseada no desempenho (Quium, 2011, p. 1; Barbosa, 2005 citado por Jesus, 2012, p. 29).

Após a presente explicitação pode-se notar que há claras diferenças entre as concessões tradicionais e as PPP's. Isto é, no que faz menção às privatizações, estas ocupam-se mais tornar particular serviços ou activos que antes eram de domínio estatal enquanto as PPP's não cedem totalmente os activos e serviços aos privados, nesta linhagem, os contraentes limitam-se a estabelecer uma colaboração para consecução de objectivos. No que tange à terciarização,

²² Cf. Lei n° 15/2011 de 10 de Agosto, no Capítulo II, Secção I, Artigo 22, n° 1 para o caso de Moçambique

²³ Esta matéria está disposta no Capítulo II, Secção I, Artigo 15.

percebe-se que o sector público delega ao particular todo o complexo de actividades indispensáveis à provisão de determinado serviço, sem deixar de ser a entidade pública a prover o serviço, enquanto as PPP's podem nas suas diversas formas contratar o privado para prover um serviço de utilidade pública.

Com base na discussão apresentada anteriormente, foram definidos os limites que enformam uma PPP. Nesta linha de pensamento, é de elevada importância explicitar por que razão os Países optam pelas PPP's para a provisão de bens e serviços, se podem fazê-lo por outras vias alternativas como a terciarização, *contracting-out*, concessão etc. Portanto, no próximo ponto procura-se mostrar a necessidade das PPP's a nível nacional e internacional.

2.2. Necessidade de Parcerias Público-Privado

À luz do Capítulo III, Secção I, Artigo 12, nº 1 da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, advoga-se que Moçambique vê nas PPP's uma forma de: “*garantir uma provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos utentes e a valorização económica dos bens patrimoniais e outros recursos nacionais integrados nesse empreendimento (...)*”.

Numa posição de complementaridade, mas sem delimitarem-se apenas a um determinado contexto, os estudiosos moçambicanos, Nhamire e Matine (2015) mostram que os Países optam pelas PPP's porque partem do pressuposto que ao usar-se esta forma de investimento público para grandes obras, o sector público poderá focar-se nas suas actividades clássicas, tais como: administração da justiça, segurança pública, defesa do Estado, provisão da educação e saúde públicas e de todos outros bens e serviços que o particular não pode e não quer prover. Os autores retromencionados acrescentam que também consubstancia-se como motivo para adopção de PPP's, o facto de este mecanismo ajudar a reformar a Administração Pública no que faz referência à responsabilização e definição de papéis, ou seja, caberá ao sector privado as questões técnicas e a entidade pública as questões regulatórias e o desenho das políticas.

A partir das ideias de Felsing (2008) e Tan *et. al.* (2012) entende-se que a necessidade de optar pelas PPP's é influenciada por três factores: o primeiro reside no facto de permitir o ao sector público absorver a *expertise* e eficiência trazida pelo sector privado, o segundo está contido na ideia de que as PPP's permitem ao sector público fazer investimentos de capital sem

recorrer a empréstimos de qualquer natureza e o terceiro factor subjaz na lógica de que as PPP's permitem atrair investimento proveniente de capitais privados.

Com um olhar mais amplo, afirma-se que a necessidade de implementar PPP's a nível internacional é baseada em 3 pilares essenciais: *investimentos em infra-estruturas, melhor eficiência no uso de recursos e gerar valor comercial para os activos públicos* (European Commission, 2003, p. 15).

Visto que as diferentes posições aqui demonstradas não são mutuamente excludentes. À vista disso, pode-se de um modo geral afirmar que os países optam pelas PPP's porque procuram garantir uma provisão eficiente e eficaz dos bens e serviços públicos com a *expertise* proporcionada pelo sector privado, simultaneamente, permitindo ao sector público fazer investimentos em infra-estruturas sem recorrer a empréstimos.

Para continuar a construção de uma compreensão sólida em matéria de PPP's, além dos pontos já abordados (delimitação do que é uma PPP e necessidade de sua utilização), é importante que se tenha em conta quais os princípios que regem uma PPP. Por conseguinte, o subcapítulo a seguir preocupa-se em apontar que princípios devem orientar um projecto de PPP.

2.3. Princípios das Parcerias Público-Privado

Olhando exclusivamente para o caso de Moçambique, conforme o plasmado na Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, no Capítulo I, Artigo 4, um projecto de PPP deve: i) enquadrar-se na política, estratégia e planos de desenvolvimento do respectivo sector económico ou social; ii) oferecer contributo no desenvolvimento da capacidade efectiva de exploração eficiente e racional e valorização económica de bens e recursos nacionais; iii) garantir equidade na partilha dos benefícios resultantes de cada empreendimento, entre as partes contraentes, intervenientes e interessadas ou afectadas; iv) estimular o cometimento na prevenção e mitigação dos riscos inerentes a cada empreendimento específico; v) abrir espaço para a liberdade e competitividade empresarial e a remoção de restrições que possam comprometer a viabilidade e valorização económica na prossecução dos empreendimentos; vi) criar e manter postos de trabalho e profissionalizar e transferir o *know-how* para trabalhadores e gestores moçambicanos; vii) contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais nacionais e a promoção de uma maior inclusão económica de moçambicanos em cada empreendimento; viii) prosseguir programas,

projectos ou acções de responsabilidade e de sustentabilidade e desenvolvimento social junto das comunidades locais; ix) adaptar-se aos quadros jurídicos existentes; e x) adaptar-se aos procedimentos e medidas de fiscalização da legalidade e conformidade pelo TA.

Ainda tendo em conta o contexto moçambicano, Fischer e Nhabinde (2012) afirmam que um projecto de PPP's contém como princípios-chave, os seguintes: i) um bom sistema para selecção do projecto e desenho do contrato; ii) minimização dos custos; iii) possibilidade de renegociar o contrato; iv) transparência, em outras palavras significa que os contratos e todas as modificações devem estar disponíveis ao público; e v) um mecanismo de resolução de conflitos pré-definido. O relatório do Mozabanco (2012) é sintético na abordagem, expondo que os princípios fundamentais das PPP's são: i) transferência de risco; ii) *Value For Money*; iii) remuneração VS *performance*; e iv) especificações do serviço.

Após esta apresentação ficou claro que embora estejam a olhar para um único contexto, os autores e a fundamentação legal mostram que os princípios das PPP's são variáveis e complementares. Isso nota-se no instante em que Fischer e Nhabinde (2012) não trazem como princípio a questão da partilha de riscos, contudo, o documento publicado pelo Mozabanco (2012) já traz consigo esse como um dos princípios-chave das PPP's. Diferentemente dos autores retrocitados, a Lei das PPP's apresenta na maior parte dos seus princípios elementos conectados à toda cadeia de valores inerente às PPP's, tais como: criação e incremento dos postos de trabalho, transferência de *know-how*, abertura de espaço para a competitividade empresarial, etc.

Além de obedecer certos princípios, a efectivação de uma PPP não é algo instantâneo, porque geralmente tem atrelado a si um processo complexo processo negocial, devido ao envolvimento de elevados valores monetários e o longo termo dos contratos, é sobre este pano que o próximo subcapítulo se dedica a expor o ciclo conducente a efectivação de uma PPP.

2.4. Ciclo das Parcerias Público-Privado

O ciclo das PPP's é essencialmente todo o conjunto de etapas que o empreendimento de PPP segue para a sua efectivação. Os especialistas no tema apresentam diversas etapas em função dos contextos em que estão inseridos.

Incidindo sobre o contexto moçambicano, na cobertura do Decreto nº 16/2012 de 4 Julho, no Capítulo I, Secção II, Artigo 9 nº 1, o processo de empreendimento obedece as seguintes fases: i) Elaboração; ii) definição dos princípios básicos orientadores; iii) elaboração dos estudos de viabilidade técnica, ambiental e económico-financeira; iv) promoção da iniciativa do empreendimento e lançamento do respectivo concurso; v) análise e avaliação das propostas dos concorrentes; vi) adjudicação; vii) negociação; ix) aprovação do empreendimento e do respectivo projecto de investimento; x) celebração do contrato; xi) passagem do empreendimento; xii) implementação; xiii) gestão, exploração e manutenção; xiv) monitoria e avaliação; e xv) devolução.

Existem ainda outros escritos de Moçambique sintetizam em 3 fases, mostrando que na *1ª fase tem o Estudo* e dentro desta fase são definidas como actividades básicas, a identificação de oportunidade, definição de serviço pretendido, identificação do comprador do sector público, definição do plano de negócios e a estrutura de pagamentos. *2ª fase compreende o concurso* onde é feito o anúncio do programa de concurso, apresentado o caderno de encargos, recepção de propostas, selecção de *shortlist*, negociação, selecção da melhor oferta e por fim a *3ª fase que é a da gestão do projecto*, nesta fase há a efectiva implementação do contrato, gestão dos contratos e por fim o acompanhamento da PPP (Mozabanco, 2012, p. 26).

Na Europa, antes de iniciar com o processo conducente a implementação de um projecto de PPP's, há um roteiro com três questões básicas à responder:

- a) *A PPP pode ser implementada?* – Dentro desta questão, existem sub-questões facultam à resposta da questão-primeira, tais como: *Quais são os objectivos? Quais são os requisitos necessários? O sector privado está interessado?*
- b) *Que bens/serviços pretendem-se disponibilizar?* – Tem como sub-questões, as seguintes: *Que infra-estruturas e serviços são necessários? Quais são os riscos? Quem aceita-os? Quais são os custos e os benefícios? Que forma de PPP é sustentável?*
- c) *A PPP irá trazer Value For Money e um melhor uso dos recursos?*

Após responder essas questões, o projecto de PPP nesta região do globo, segue essencialmente as seguintes etapas: i) *identificação do projecto*; ii) *apreciação do projecto* é importante fazer referência ao facto de ser nesta fase onde se selecciona a modalidade de PPP a adoptar e define-se a estrutura da PPP; iii) *design e o acordo*, neste ponto faz-se a concepção do projecto, escolhe-se o modelo de *procurement* a ser usado e firma-se o acordo entre as partes envolvidas no contrato; iv) *procurement*, aqui é onde se desencadeia-se todas actividades que terminam com a definição do parceiro privado; e a v) *implementação* é onde se efectiva materialmente o projecto de PPP, através da construção, operação, monitoria, gestão do contrato e a avaliação (European Commission, 2003, Pp. 75-76).

Para os asiáticos, uma PPP observa um ciclo constituído por 3 fases, distribuídos da seguinte forma: a primeira etapa contém *as acções preparatórias* (que inclui o estabelecimento do ambiente legal, o preparo técnico, económico, financeiro e comercial), a segunda fase constitui a *implementação das PPP's* (caracterizada pela actividades de *procurement*, negociação do contrato e início das actividades) e o terceiro passo tem como actividade central o *estabelecimento dos arranjos institucionais* para definir o quadro para mensuração do desempenho, monitoria do projecto e o *report* dos resultados (Felsing, 2008, Pp. 49-87).

É uma das etapas do ciclo escolher a forma de PPP a implementar para que o projecto seja executado. Assim, é essência do próximo subcapítulo apresentar as principais formas de PPP's.

2.5. Formas de Parcerias Público-Privado

As PPP's podem assumir várias formas e essas variações podem ser influenciadas por uma vasta gama de factores tais como: trajectória histórica do país, circunstâncias locais, ideologia política, situação económica, ambiente institucional, etc. É importante perceber sobre as formas de PPP, na medida em que este subcapítulo oferecerá bases para que se analise o caso em estudo de forma mais minuciosa e profunda. Por conseguinte, nos próximos parágrafos procura-se apresentar algumas formas ou modelos que as PPP's podem tomar.

Conforme o livro *verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões* da Comissão das Comunidades Europeias, publicado em 2004, existem dois tipos de PPP's. Numa linha tem as PPP's do *tipo contratual*, nesta modalidade, um contrato que tem como contraentes o público e o privado é estabelecido como

meio pela qual será definida a relação entre as partes. Geralmente está disposto nesse arranjo, o arcabouço de tarefas a serem desenvolvidas pela entidade privada, essas actividades podem compreender a concepção, o financiamento, a construção, a operação, a devolução, etc. Na segunda faixa, existem as PPP's do *tipo institucional*, neste tipo está subjacente a lógica de criação de um novo órgão fruto da relação entre os sectores público e privado, estas organizações geralmente têm a designação de *Special Purpose Vehicle (SPV)* e o objectivo específico é garantir a entrega de uma obra ou prover um bem ou serviço público.

Um outro modelo de PPP's encaixa-se naquilo que Felsing (2008) chama de concessões especializadas, na qual uma firma privada ou um consórcio privado desenvolve um projecto novo de infra-estrutura ou a maior parte de seus componentes de acordo com os padrões definidos pelo Governo, são comuns neste modelo as seguintes formas:

Tabela 1: Concessões Especializadas

Acrónimo	Actividades envolvidas
BBO	Buy, Build, Operate
BDO	Build, Develop, Operate
BOM	Build, Operate, Maintain
BOO	Build, Operate, Own
BOOT	Build, Own, Operate, Transfer
BOT	Build, Operate, Transfer
BTO	Build, Transfer, Operate
BROT	Build, Rehabilitate, Operate, Transfer
DBFOT	Design, Build, Finance, Operate, Transfer
DBO	Design, Build, Operate
DCMF	Design, Construct, Manage, Finance
LDO	Lease, Develop, Operate

Fonte: OCDE (2008) citado por Correia (2012)

Zymler e Almeida (2005) citados pelo Tribunal Administrativo (2006) apresentam outra taxonomia para as PPP's. Conforme estes, além das formas retromencionadas, existe o *Wrap Around Addition* que se materializa através da operação na qual a contraparte privada acrescenta

atributos à uma infra-estrutura pública e explora-a por um tempo determinado. Além disso, é também apresentada como forma de PPP a *Privatização Temporária*, nesta forma a propriedade da infra-estrutura pública passa por um tempo para o sector privado, entre várias actividades esse deve melhorá-la e operá-la, o que mostra alguma semelhança com o *Wrap Around Addition*.

Skelcher (2007) afirma que as PPP's podem ser distinguidas entre aquelas que são lideradas pelo Governo e aquelas que são caracterizadas pela presunção de interesse mútuo e compartilhamento de riscos. Desta forma, configuram-se também como modalidades de PPP's a *Public Leverage*, aqui o Governo usa a sua faculdade regulamentar e outros recursos à disposição com intuito de influenciar e estimular o desenvolvimento de actividades económicas em determinada região do País.

Outra forma de PPP's também são as *franquias*, conforme o autor citado, neste modelo o Estado concede uma licença ao sector privado para um determinado bem ou serviço público, mas essa provisão deverá ser feita tendo em conta as especificações feitas pelo ente público. É de salientar que nesta forma o público transfere o direito de monopólio para o privado e no que tange aos pagamentos, amiúde eles são feitos por meio de taxas ao Estado e por sua vez o Estado é quem paga a entidade privada por prover o serviço.

De acordo com a Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, Capítulo III, Secção I, Artigo 21, em Moçambique as PPP's podem ser: i) *contrato de concessão* é o contrato pelo qual o público concede ao privado a prerrogativa de provisão, sendo que o serviço pode ser disponibilizado aos cidadãos ou a própria Administração; ii) *contrato de cessão de exploração* que consiste no regime geral de cedência dos direitos de reabilitação, de uso, de exploração, de gestão e de manutenção integral de infra-estruturas e bens patrimoniais do Estado ou outra entidade pública objecto de cessão; iii) *cessão de gestão* é o ajuste pelo qual há cedência dos direitos de gestão e manutenção corrente de infra-estruturas e bens patrimoniais do Estado ou outra entidade pública objecto de cessão para gestão.

De forma sumária, as PPP's podem ser afuniladas em quatro grupos, em que no primeiro grupo temos as PPP's *do tipo contratual e institucional*, no segundo grupo tem as *concessões especializadas*, terceiro grupo tem as que há presunção de *interesse mútuo* e as que são *lideradas*

pelo Estado e por fim tem aquele conjunto formas que a doutrina não agrupou, concretamente a Wrap Around Addition e as Privatizações Temporárias.

Numa classificação ao caso em estudo, afirma-se que a PPP assume a forma de JV e Farlam (2005) acrescenta com detalhes expondo que:

“Using the example of the N4 toll road, the Mozambican national ports and rails authority, CFM formed a Joint Venture with a private consortium led by the British Mersey Docks and Harbour Company, The United Kingdom’s second largest ports operator (...)”²⁴.

Por essa via, a subsecção seguinte procede à uma explicitação mais detalhada dessa forma de PPP de modo a que se compreenda com mais profundidade o cerne desta pesquisa.

2.5.1. Joint Venture: Conceito, Características, Tipologia e Vantagens e Desvantagens

Conceito e características

Para Kotabe e Helsen (2000) JV é o ajuste pelo qual uma empresa forasteira aceita compartilhar activos com outros sócios, criando ou não uma nova empresa no local-alvo, com objectivo de materializar o projecto. Os autores retrocitados prosseguem a sua incursão esgrimindo que amiúde, a sociedade é feita com empresas locais ou com um complexo formado tanto por actores locais, assim como estrangeiros, Mas pode se dar o caso de firmar-se uma sociedade com as autoridades governamentais. Para contribuir, Minivernini (2005) afirma estarmos diante de uma JV quando ocorre uma associação entre duas ou mais empresas, com o objectivo de realizar negócios que individualmente não seriam capazes de materializa-los.

Miranda e Maluf (2009) apresentam uma definição capaz de aglutinar e sintetizar o que já foi exposto pelos estudiosos retrocitados, nesta base os autores sublinham que:

“A característica central de um contrato de Joint Venture é a realização de um projecto comum, empreendimento cuja duração pode ser curta ou longa, porém com um prazo determinado. É a celebração de um contrato entre duas ou mais

²⁴ Farlam (2005, p. 9)

empresas, que se associam, criando ou não uma nova empresa para realizar uma actividade económica produtiva ou de serviços com fins lucrativos.”

Os autores retromencionados vão mais longe, afirmando que no contexto internacional as JV's assumiram as seguintes características:

- Carácter *ad hoc*;²⁵
- Comunhão de interesses (é uma conjugação de capacidades dos *co-ventures*);
- Busca de objectivo comum (elemento central das JV's);
- Dever de lealdade (aqui aborda-se a questão da não concorrência visto que ambos trabalham para um objectivo comum);
- Representação é feita por aquela empresa que detém maior parte das acções.

Após o estabelecimento dos marcos conceptuais e das principais características de uma *Joint Venture*, há que oferecer fundamentos que permitirão compreender por que motivos optam-se por este tipo de PPP's. Por consequência, a subsecção a seguir visa sintetizar algumas das maiores razões para adoptar as JV's.

Motivações para implementar as Joint Ventures

Podem ser factores que conduzem as participações nas JV's, por exemplo, o facto deste tipo de parceria estimular a complementaridade de habilidades e recursos tais como fundos, riscos e tecnologia (VR Business Sales, 2011). Autores como Pelton (1997), Jeannet & Hennessey (1998) e Nooman (1999) citados por Lima e Carvalho (2010) acrescentam à lista: limitações de capacidade na unidade doméstica; protecção no país-alvo; competição em igualdade com fabricantes locais; maior penetração de mercado e ganhar *expertise* de administração.

Tipos de Joint Ventures

Deve-se destacar que as JV's sendo uma forma de PPP's não estão isentas de classificação. E sobre esse tema, Miranda e Maluf (2009) afirmam que as JV's podem ser classificadas consoante os seguintes critérios: nacionalidade, participação financeira dos *co-ventures* e formalidade.

²⁵ Característica central das JV's americanas.

-
-
- a) *Quanto à nacionalidade* – tem as JV's nacionais (em que o projecto é levado por duas ou mais empresa da mesma nacionalidade) e as internacionais (neste tipo de JV's fazem parte duas ou mais empresas de nacionalidades diferentes);
 - b) *Quanto à participação financeira do co-ventures* – existem as *equity JV's* (esta forma de JV's, implica a associação de capitais) e as *non equity JV's* (nesta forma de JV's não está subjacente a contribuição de capitais);
 - c) *Quanto à formalidade* – pode-se ter *corporate JV's* (são aquelas em que a associação das partes tem como consequência a formação de uma nova pessoa jurídica) e as *non corporate JV's* (neste tipo de JV's não se cria nenhuma entidade, geralmente este modelo é usado quando o objectivo central é a transferência de tecnologia).

Na sua exposição, Miranda e Maluf (2009) apresentaram os principais critérios que dão a prerrogativa de classificar de forma mais completa as JV's a partir dos seus elementos distintivos. Nesta senda, de modo a que se dê continuidade na construção de um entendimento atinente a esta forma específica de associação entre o público e o privado é crucial que se exponha as forças e as fraquezas por detrás desta forma de PPP's.

Vantagens e desvantagens das Joint Ventures

Pela sua forma de concepção, as JV's podem configurar o início de uma “guerra” entre o público e o privado e esse conflito pode ter origem em alguns elementos tais como: a recusa de transferência de tecnologia, visto que, frequentemente os parceiros públicos olham para este tipo de ajustes como uma oportunidade para obter tecnologia mais avançada. Outra possível fonte reside na dificuldade que um dos *co-ventures* enfrenta em equilibrar o estatuto de sócio maioritário e ao mesmo tempo ser entidade que é controlada pela parte governamental. Mas na outra perspectiva, as JV's são consideradas a forma de PPP pela qual o contraente público poderá adquirir maior perícia através da participação em uma aliança. Com isto, a tabela a seguir vem apresentar de forma resumida algumas vantagens e desvantagens das JV's.

Tabela 2: Vantagens e Desvantagens das Joint Ventures

Vantagens	Desvantagens
Aumenta a capacidade em termos de produção.	Diferentes estilos de gestão e de culturas dificultam a integração e colaboração.
Unificação de sinergias e de experiências anteriores.	Risco de absorção pela empresa com maior porte.
Redução dos custos produtivos.	Elevadas dificuldades para uma das empresas deixar a parceria.
Combinação de recursos reduz a necessidade de fazer empréstimos.	Divergências nos objectivos o que conduz a dificuldades na concepção de estratégias.
Abrem espaço para maior controlo sobre as operações do que as outras formas de PPP's.	Primazia pela protecção de interesses individuais de cada uma das partes.

Fonte: Adaptado de Minivervini (2005); Miranda e Maluf (2009); Lima e Carvalho (2010); VR Business Sales (2011); Terjesen (2012).

Há que fazer menção ao facto de embora os estudiosos retrocitados tenham agrupado estes elementos como parte integrante das vantagens e desvantagens apenas das JV's, deve-se notar que em certo momento a vantagem que pressupõe a combinação de recursos como redutor da necessidade de fazer empréstimo é também aplicável às PPP's do tipo *concessões especializadas*²⁶, na medida em que Felsing (2008) mostrou que nesta modalidade o privado desenvolve geralmente a maior parte dos componentes de acordo as especificações do Governo. Sobre esta explicação, pode-se ver que implicitamente está prescrita uma combinação de meios públicos e privados, o que de modo directo ou indirecto reduz a pressão empréstimos da parte dos Governos.

De modo geral, podemos compreender que a JV é percebida como um acordo entre duas ou mais partes, com o objectivo de colaboração num projecto, mas nesse processo deve estar salvaguardada dentre várias coisas a independência das partes assim como é feito em outras formas de PPP. Há também abordagens que mostram que a JV é interpretada como uma alternativa à privatização total de uma infra-estrutura pública, nesta forma de PPP tanto a

²⁶ Vide Pp. 22-23.

entidade privada, assim como a entidade pública, detém a empresa e o direito de exploração. Em alguns casos, os actores envolvidos criam uma empresa que é designada *Special Purpose Vehicle* ou assumem a propriedade conjunta de uma empresa já existente, vendendo ou não acções para outros entes privados. Olhando especificamente para caso do Porto de Maputo, os actores envolvidos optaram por criar uma nova empresa (que é uma SPV), que ficou designada *Maputo Port Development Company* (Felsing, 2008, p. 41; Schaeffer e Loceridge, 2000 citados por Skelcher, 2007, p. 357).

Afirma-se que sucesso desta forma de arranjo depende profundamente de factores como a expertise do sector privado conjugada com a habilidade das partes (tanto a pública assim como a privada) não sofrerem enviesamento do Governo num primeiro nível e numa segunda dimensão, refere-se à habilidade de nenhum dos contraentes sobrepor seus interesses aos interesses da empresa (Her Majesty's Treasury, 2010, p. 3).

Depois de oferecer particular enfoque para as JV's, como forma de voltar e continuar a discussão sobre as PPP's com um todo, o próximo subcapítulo oferece os prós (vantagens) e os contras (desvantagens) como bases para aferir se os Estados podem aumentar, manter ou diminuir o uso desta forma de oferta de serviços públicos.

2.6. Vantagens e Desvantagens das Parcerias Público-Privado

As PPP's no geral são consideradas por vasta literatura como uma nova forma de provisão de bens e serviços públicos. Além de nova, os especialistas e as experiências internacionais provam ser uma mais-valia tanto para o Estado, para o privado assim como para os cidadãos. Mas, há autores que afirmam que essa forma de provisão pode ser o prelúdio do domínio privado interno e/ou externo na provisão pública. Desta feita, o presente subcapítulo apresenta as vantagens e desvantagens das PPP's, que estão exprimidas na tabela abaixo.

Tabela 3: Vantagens e Desvantagens das Parcerias Público-Privado

Vantagens das PPP's	Desvantagens das PPP's
Materializar projectos que financeiramente não são atractivos do ponto de vista da Administração Privada, mas são viáveis na óptica do interesse público.	O gestor privado pode privilegiar o lucro em detrimento da manutenção e conservação das infra-estruturas e da defesa do interesse público.
Não estão sujeitos à interferência política e os pagamentos dos investimentos são feitos a posterior pelo Governo.	A natureza dos contratos de PPP's (geralmente são de médio ou longo prazo) faz com que as negociações sejam complicadas e longas, o que conduz a elevados custos de transacção.
Os pagamentos ao sector privado, em norma, são feitos em função do seu desempenho, o que estimula a eficiência.	Há um risco da empresa privada se tornar insolvente ou o projecto ter uma lucratividade acima do esperado durante o projecto, isso pode levar a problemas políticos.
O sector privado geralmente oferece <i>rare skills</i> , capacidade que em muitos casos o sector público não possui.	Fraca monitoria e fiscalização sobre os contraentes, visto que um dos contraentes é um ente público e cabe aos órgãos públicos fazer a fiscalização dessas actividades.
Divisão clara de responsabilidades (onde em norma o sector público define as condições para a provisão do bem ou serviço).	Difícil acessibilidade dos contratos visto que estão sob a alçada do privado o que conduz a distorções na transparência.
Compartilhamento de infra-estruturas o que contribui para a redução dos custos operacionais.	Dificuldade do exercício de <i>accountability</i> tendo em conta que o privado presta conta aos seus sócios e o público aos seus cidadãos.
Inovação, o que significa que as PPP's permitem a transferência de tecnologia de ponta ao sector público, o que abre espaço para a <i>leapfrogging</i> .	Pode incorrer a elevados gastos públicos, visto que em certos momentos é o sector público quem deve garantir a segurança do investimento privado.

Fonte: Adaptado a partir de Ter-Minassian (2004); Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008); Tan *et. al.* (2012); Hernández (2013); Correia (2014); Nhamire e Matine (2015).

2.7. Monitoria e Fiscalização das Parcerias Público-Privado

Não existem ainda padrões universais de monitoria, fiscalização e avaliação desenvolvidos especificamente para as PPP's, isso incrementa as dificuldades para o controlo em investimentos dessa natureza (Ter-Minassian, 2004, p. 22).

A necessidade de controlo das PPP's é baseada no facto de ao longo dos tempos ter-se tornado uma forma mais frequente usada pelo Estado para a disponibilização de bens e serviços de utilidade pública, o estatuto autónomo de que gozam. Aliado a isso, está também na lista de factores, a necessidade de proteger os cidadãos que financiam a actividade administrativa de gestão pública (Tribunal Administrativo, 2006, p. 10).

Em Moçambique no plano prático, as PPP's chegaram primeiro que a manifestação legal expressa, mas isso não era condição *sine qua non*, para que não houvesse a fiscalização deste tipo de ajustes entre o público e o privado. A partir daqui, pode-se notar que numa fase inicial somente havia controlo externo para as PPP's em Moçambique.

Esse controlo externo sobre as PPP's fundamenta-se na base constitucional, concretamente na Constituição da República de Moçambique (CRM), no Título IX, Capítulo III, Secção III, Artigo 230, nº 2, b), que prescreve que compete ao TA “*fiscalizar previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo*”. A partir daqui nota-se que o TA actua como Tribunal de Contas e à luz dessa disposição tem como uma de suas competências fiscalizar quaisquer contratos celebrados pela Administração.²⁷

Com a entrada em vigor da legislação consignada para a regulamentação das PPP's em Moçambique. Esta além de se tornar a primeira que se preocupava em regular várias matérias atinentes às PPP's, esta legislação ofereceu a dimensão interna de controlo das PPP's. E essa afirmação encontra fundamento no Decreto nº 16/2012 de 4 de Julho, Capítulo II, Secção I, Artigo 7, nº 1, a) no qual prescreve que compete a autoridade reguladora da área que será objecto da PPP, fazer:

²⁷ Ibidem. p. 12

“A fiscalização, acompanhamento e controlo do cumprimento das obrigações contratualmente assumidas e da conformidade legal, contratual e técnica das operações de implementação, gestão, exploração, produção, manutenção e devolução de cada empreendimento em área sob sua jurisdição.”

As medidas tendentes ao exercício do controlo e fiscalização das PPP's, estendem-se além do contrato e isso está patente na alínea “b” da disposição do Decreto anteriormente citado, estabelecendo que compete também à autoridade reguladora da área-alvo da PPP monitorar a prossecução e alcance de objectivos. A partir desta exposição, pode-se notar que actualmente em Moçambique as PPP's estão sujeitas tanto ao controlo interno, assim como ao controlo externo.

Num olhar muito atento à questão da monitoria e fiscalização, se procedermos à análise aos instrumentos legais em vigor podemos perceber que ao abrigo da Lei das PPP's, no seu Capítulo II, Artigo 7, alínea “a”, está definido que, as entidades que implementam os empreendimentos de PPP's devem revestir a forma de sociedade comercial. E se olharmos para dimensão externa da fiscalização que é feita pelo TA²⁸, baseando-se no Capítulo I, Artigo 3, alínea “e” da Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro podemos notar que o TA pode apenas fiscalizar as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos.

Transportando essas disposições legais para o plano prático em análise, pode-se notar que os arranjos institucionais não oferecem campo de manobra para o TA proceder a fiscalização do MPDC, visto que nesta empresa as acções da contraparte pública que são controladas pelo CFM E.P. apenas constituem 49% e o restante (que corresponde à 51%) são detidas pelo consórcio privado.

Olhando para questão interna da monitoria e fiscalização que, conforme apresentou-se nos parágrafos anteriores é feita pela autoridade reguladora responsável pela área que será alvo do empreendimento. Indo mais ao detalhe, o Regulamento da Lei das PPP's, no Capítulo I, Secção II, Art. 27 discrimina o processo, advertindo que autoridade reguladora deve emitir relatórios de

²⁸ Pode-se sustentar essa posição através da interpretação da Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro no seu Capítulo I, Artigo 2 que sublinha que, o TA é o órgão de controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas. Conjugado com o disposto no Capítulo II, Secção II, Artigo 14, alínea “b” que prevê que compete ao TA fiscalizar de modo sistemático os contratos que resultem em receitas ou despesas.

desempenho do empreendimento numa periodicidade semestral e submetê-los às entidades que são responsáveis pelas tutelas sectorial e financeira.

O Capítulo II, Artigo 5, nº 1 da Lei das PPP's mostra que a tutela sectorial é exercida pela entidade do Governo responsável pela área em que cada empreendimento se enquadra e o nº 2 do mesmo artigo, acrescenta que as funções e competências da tutela sectorial são complementadas pelas atribuições e competências da autoridade reguladora. Desta exposição, compreende-se no plano prático do caso em análise que, o MTC na dimensão interna do controlo desta PPP é em última instância a autoridade reguladora e simultaneamente é a que exerce a tutela sectorial deste empreendimento, deste modo não se deixa claro como é que o MTC no processo de controlo irá submeter a si próprio os relatórios de desempenho e também no caso de incumprimento desta cláusula como irá proceder.

E se olharmos para outros casos de PPP's em Moçambique como os mesmos moldes que o Porto de Maputo, como por exemplo a PPP que é gerida pela empresa MCNET (*Mozambique Community Network*), tendo em conta que a contraparte pública é a Autoridade Tributária de Moçambique, fazendo um paralelismo na questão do controlo interno, podemos perceber que o Ministério da Economia e Finanças exerce simultaneamente as funções de autoridade reguladora, tutela sectorial e tutela financeira (tendo em conta que a Lei das PPP's no Capítulo II, Artigo 6, nº 1 advoga que tutela financeira é exercida pela entidade governamental que superintende a área das finanças, que no caso de Moçambique é o Ministério da Economia e Finanças).

Após a presente explicitação pode-se notar que em termos teóricos a fiscalização a nível interno não é clara nem isenta subjectividade, visto que não estão definidas de forma clara, as balizas entre as competências das autoridade reguladora e da entidade responsável pela tutela sectorial e por vezes, nem da entidade que exerce a tutela financeira (tendo em conta o exemplo apresentado), isso reduz o espaço para uma melhor, parcial e mais efectiva fiscalização interna.

Nestes moldes nota-se aqui que os instrumentos legais em vigor ainda apresentam algumas limitações na questão atinente ao controlo tanto interno assim como externo das sociedades (em específico aquelas que tem uma parte pública na sua constituição) gestoras das PPP's.

Como forma de fechar o Capítulo que se ocupou em apresentar os principais temas que enformam o conhecimento sobre as PPP, são apresentados à seguir os principais desafios às PPP's tendo como base a realidade moçambicana.

2.8. Desafios às Parcerias Público-Privado em Moçambique

Numa análise à realidade moçambicana, os estudiosos sobre a matéria, como é o caso de Fael (2013) que, afirma peremptoriamente que as PPP's enfrentam como principal desafio a publicação dos contratos deste tipo de ajustes entre o ente público e o ente privado. O fundamento usado por Fael (2013) para sustentar essa posição, reside no facto de que o contraente público entra nesses empreendimentos com erário proveniente do pagamento dos impostos pelos cidadãos. Posto isto, o autor afirma que é pertinente que os contratos (de PPP's neste caso) sejam públicos para que os cidadãos possam controlar a forma como o dinheiro é usado pelo Estado.

A posição de Fael pode ser discutível na medida em que o principais termos do contrato são efectivamente de domínio público e o argumento para afirmar essa posição está contido no Capítulo II, Artigo 23 da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, cuja disposição citada prescreve que o contrato principal do ajuste de PPP deve ser sujeito à publicação dos termos principais no Boletim da República e no portal do Governo e devem também ser publicados os relatórios de balanços contabilísticos relativos à actividade do empreendimento.

Ainda sobre o pensamento de Fael (2013) pode-se notar que o instrumento legal retrocitado faz menção à noção de publicação apenas dos elementos principais do contrato, o que significa que há uma variedade de disposições que não são de conhecimento público. Sendo assim, os contratos de PPP em Moçambique permanecem inacessíveis porque geralmente neste tipo de documentos contém informação confidencial do tipo comercial, estratégica e concorrencial. O que faz com que os contratos não sejam totalmente públicos e esta posição trazida pode encontrar o seu fundamento legal no Capítulo II, Artigo 9 da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto. Após a presente explanação, pode-se afirmar que em termos teóricos a questão publicidade dos contratos de PPP's não constitui um efectivo desafio às PPP's em Moçambique.

Olhando para o cenário actual, muitas das principais PPP's a operar em Moçambique assumem a forma de JV's do tipo corporativa e não equitativas. Ou seja, muitas PPP's materializam-se com a criação duma SPV como por exemplo: *Mozambique Community Network* (MCNET), Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN), *Maputo Port Development Company* (MPDC), etc. As empresas provenientes desse relacionamento são designadas empresas híbridas.

Wood Júnior (2010) afirma que estamos perante esse tipo de organizações, quando estas operam na interface entre o sector público e o sector privado, atendendo tanto a demandas públicas assim como a demandas comerciais.

Observando o caso de Moçambique, os desafios estão fundamentalmente ligados à Governação deste tipo de organizações. Visto que estas organizações são corpos quase-governamentais e geralmente assumem carácter *ad hoc*, nesta senda o primeiro desafio é o do seu enquadramento legal, visto que nem a Lei das PPP's, nem o respectivo Regulamento prevêem este tipo de situações. Ademais, não é fácil estabelecer fronteiras claras para caracterizar esse tipo de organizações (Guttaman, 2003; Skelcher, 1998 citados por Skelcher, 2007).

Outro desafio está profundamente ligado simultaneamente à fiscalização e a imparcialidade, ou seja, porque as PPP's envolvem uma parte pública e outra privada. Olhando para o contexto em análise, a fiscalização configura um desafio porque essa actividade é feita a nível interno, pelas entidades governamentais, dessa maneira, os arranjos institucionais reduzem as margens de manobra para que haja uma fiscalização imparcial e efectiva (Skelcher, 2007; Fischer e Nhabinde, 2012).

O terceiro desafio tem o seu início na teoria de escolha pública. Conforme Slomski *et. al.* (2008), esta teoria perfaz o ramo da economia que estuda o processo decisório governamental. Destaca-se ainda que, os estudiosos citados defendem que o principal ponto desta perspectiva teórica sobressai no momento em que as preferências individuais e/ou grupais são conjugadas nas decisões colectivas.

Samuelson e Nordhaus citados por Slomski *et. al.* (2008) trazem mais subsídios, defendendo que, esse modelo pode conduzir à três possíveis estágios: o primeiro seria o considerado *prejudicial*, quando as decisões governamentais pioram a situação de todos, o segundo é aquele

que pode ser designado *redistributivo* e por fim tem o estágio denominado *eficiente* em que as decisões melhoram a condição de todos.

Esta lente teórica encontra manifestação em casos práticos, a título de exemplo pode-se citar a concessão do Porto de Nacala e da Linha do Norte, em que Nhamire e Matine (2015)²⁹ demonstraram que os processos de *procurement* para identificação da parte privada que iria compor a SPV designada Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN) culminaram com a escolha de empresas, cujo seus proprietários são coincidentemente dirigentes públicos que exercem funções na áreas-alvo, em alguns casos são simultaneamente figuras políticas que, usaram da capacidade de influência no processo decisório para obtenção de benefícios individuais/grupais.

Os autores citados afirmam ainda que essas empresas não reuniam nem condições, nem capacidade necessária para ser adjudicadas e como corolário, a inclusão de preferências grupais/individuais nas decisões sobre os negócios do Estado levaram à fraca eficiência na gestão do empreendimento que terminou com elevados níveis de endividamento, desta forma, havendo manifestação expressa do estágio prejudicial da teoria da escolha pública nesta PPP em particular.

Este exemplo vem solidificar a percepção de que é também desafio às PPP's em Moçambique, a separação clara entre a vida empresarial dos dirigentes públicos, figuras políticas e a actividade administrativa de gestão pública dado que, o estudo aqui citado mostra altos índices de inclusão de preferências pessoais/grupais nas escolhas governamentais, durante do processo de concepção e materialização da PPP.

Findo o debate teórico em volta dos principais temas que rodeiam as PPP's, estão criadas as bases para estabelecimento da resposta à pergunta de partida. Com isto, a próximo capítulo vai se ocupar em expor o argumento levantado para responder o questão da pesquisa, não só, como também, irá dissecar profundamente sobre as ferramentas metodológicas que foram usadas para desenvolver a pesquisa.

²⁹ Vide: NHAMIRE, Borges; MATINE, Jorge. *Parcerias Público-Privado, um investimento necessário mas problemático em Moçambique: caso da concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2015.

Capítulo III – Procedimentos Metodológicos

3.1. Argumento Central

Depois da discussão apresentada, pode-se notar a partir de Skelcher (2007) e Miranda & Maluf (2009) que, as PPP's em geral e as JV's em particular, especialmente as do tipo corporativa, criam um tipo específico de organizações, as *organizações híbridas*. Sendo que, a doutrina essencialmente tem definido estas organizações como sendo aquelas possuem características tanto de organizações públicas assim como características de organizações privadas. Todavia, também podem ser definidas pelas exclusões, neste panorama podem ser definidas como aquelas organizações que não são nem públicas e nem privadas.

Conforme de Skelcher (2007), estas organizações pela sua compleição e forma de actuar propõem desafios muito importantes aos Governos, dentre os quais destacam-se o enquadramento legal. Ou seja, afirma-se que as organizações híbridas são de difícil aplicação de regime jurídico específico, visto que muitas dessas organizações são de tipo *ad hoc* e também são criadas para a prossecução de um único fim.

O segundo principal desafio que as organizações híbridas enfrentam provém da fiscalização e imparcialidade, porque a existência de uma percentagem pública neste tipo de arranjos faz com que as agências reguladoras e fiscalizadoras (que em primeira instância são governamentais) não consigam ser nem efectivas e nem imparciais no processo de fiscalização deste tipo de associações entre o público e o privado.

Desta exposição, o argumento defendido nesta pesquisa é o de que, o facto da PPP assumir a forma de JV do tipo corporativa faz com que surja o MPDC, o que leva a existência de um ente público (MTC representado pelo CFM) e outro privado (consórcio Portus Índico) na sociedade desta empresa. Isso reduz a margem para que haja imparcialidade e efectividade na fiscalização da PPP (visto que essa é feita por entidades governamentais), o que conduz a que não haja responsabilização diante de incumprimento de objectivos, por essa via, configura-se uma situação em que o MPDC não actua dentro de um quadro institucional que estimule o cumprimento de objectivos, levando assim à ineficácia no processo de modernização do equipamento na terminal de contentores no Porto de Maputo.

3.2. Metodologia

Para a realização do presente estudo, foram usados os seguintes métodos: *misto e monográfico* ou *estudo de caso*. No que faz menção às técnicas, foram usadas as seguintes: *hermenêutica do Direito, documentação indirecta e a documentação directa*.

O método misto ou o que outros metodólogos³⁰ designam método quanti-qualitativo ou multimetodológico é aquele método que cruza tanto na recolha assim como na análise, dados de índole quantitativa, assim como de origem qualitativa para analisar um único fenómeno (Creswell, 2014, Pp. 263-268).

Decompondo o método misto, a parte qualitativa do método nos permitiu analisar e compreender aspectos da realidade que não são quantificáveis, centrando-se na explicação de relações entre variáveis e analisando uma situação particular e complexa (Gerhradt e Silveira, 2009) e para materializar a abordagem qualitativa neste estudo específico, optou-se pela pesquisa explicativa, que conforme Gil (2002) o objectivo central é identificar os factores que contribuem para a ocorrência de certos fenómenos.

Esta parte do método permitiu perceber como é que a PPP entre o GdM e o MPDC influenciou no processo modernização do equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo entre 2003 e 2014. Esta forma de abordar também viabilizou a percepção de como é que as partes interagem dentro de um mesmo contexto (a sociedade que formaram), tendo em conta que são actores de naturezas distintas (pública e privada) que trabalham para consecução de objectivos comumente acordados.

Dado que a pesquisa explicativa está focada na identificação de factores que influenciam o acontecimento de certo fenómeno. Foi nesta linha de pensamento que formulou-se o argumento, que, conforme Quivy & Campenhoudt (1998) e Pardal & Lopes (2011) este serviu para de maneira antecipada e provisória, explicar ou compreender o processo de modernização do equipamento na terminal retrocitada. Simultaneamente, funcionou como guia para selecção de dados colectados com vista a aferir até que ponto o argumento é válido.

³⁰ Podemos citar como por exemplo: PRATES, Jane Cruz. *O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária*. Porto Alegre: Textos e Contextos, 2002. Vol 11, nº 1, Pp. 116-128.

Focando o escopo quantitativo da pesquisa, Richardson *et. al.* (1990) citado por Marconi e Lakatos (2007) afirmam que este método identifica-se pela aplicação da quantificação tanto no processo de colecta assim como na análise de dados por meio de expressões numéricas, como as estatísticas, percentagens, entre outras. Foi a partir desse método que foram recolhidas as informações cujos resultados são expressados em números, tais como: discriminação de activos cedidos à concessionária, documentos discriminado os valores planificados e investidos na compra de equipamentos portuário³¹, metas definidas entre outros dados numéricos.

Como método de procedimento, para o presente estudo, adoptou-se o método monográfico ou estudo de caso do tipo descritivo, que conforme advogam Bruyne (1991) e Pardal & Lopes (2011) é um modelo de análise intensiva de uma situação particular, ou melhor, a análise centra-se num único objecto. Com base neste método, a presente pesquisa centrou-se unicamente na análise do caso do Porto de Maputo entre 2003 e 2014, foi ainda sobre este alicerce metodológico, que a pesquisa apenas concentrou-se na análise da modernização do equipamento portuário na terminal de contentores.

No que concerne à técnica hermenêutica do Direito, esta consistiu basicamente na interpretação de dispositivos normativos. Mendes (1994) defende que a interpretação das normas é essencialmente a determinação do seu sentido e fixação do seu alcance. Com base nesta técnica, interpretou-se a CRM de 2004, a Lei nº 4/2009 de 12 de Janeiro, a Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro, a Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, o Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho, Decreto nº 21/2010 de 30 de Julho e o Decreto nº 16/2012 de 4 de Julho que, permitiram uma análise mais detalhada da matéria atinente as PPP's, com particular enfoque para o caso de Moçambique especificamente no empreendimento do Porto de Maputo.

Optou-se também pela documentação indirecta, que engloba a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica é segundo Fonseca (2002), o levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e electrónicos tais como: livros, artigos científicos, páginas *web*, etc. a partir deste método foi possível a recolha de livros e artigos científicos para a apresentação do debate teórico à volta dos diversos temas que enformam as PPP's.

³¹ Com ênfase especial para a terminal de contentores do Porto de Maputo.

A pesquisa documental é conforme Gil (1999) o uso de documentos que ainda não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta base, foram consultados documentos e relatórios que permitiram entre outras coisas, extrair informação relativa ao início e o contexto das PPP's em Moçambique, documentos que serviram para a fundamentação do debate teórico apresentado e facultaram também a recolha de dados na pesquisa de campo (concretamente no MTC, CFM e no MPDC) que, serviram para descrição e deram base à análise de dados.

Além dos métodos e técnicas já citadas, conjugou-se concomitantemente com a documentação directa, que segundo Medeiros (2006) esta materializa-se através da observação directa e sistemática da realidade. A partir deste método, optámos pelas entrevistas semi-estruturadas baseadas em listas de perguntas, é importante ressaltar que os questionários foram administrados de forma indirecta, visto que o inquiridor foi quem preencheu a partir das respostas que lhe foram disponibilizadas pelos inquiridos (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 188).

No que toca à selecção de entrevistados foi usada a amostragem não-probabilística. Conforme Stevenson (1981), esse modelo pressupõe que a selecção da amostra não é feita com base em processos aleatórios.

Mas dentro dessa forma de amostragem, optou-se pela amostragem não-probabilística do tipo intencional, o que faz perceber que foram seleccionados elementos específicos da população. Para a presente pesquisa o critério de selecção da amostra foi a posição hierárquica na estrutura interna (onde geralmente tem os seguintes níveis: núcleo estratégico, nível intermédio e o nível operacional) das organizações-alvo (TA, MTC, CFM E.P. e MPDC). A amostragem não-probabilística do tipo intencional, combinou-se com a amostragem não-probabilística por cotas, esta técnica prevê que deve-se determinar a proporção da população para cada classe escolhida (Stevenson, 1981, Pp. 166-170).

A partir desta técnica agregada a disponibilidade dos entrevistados, foram inquiridos 7 elementos, distribuídos da seguinte forma: um elemento proveniente do MTC, um do TA, dois provenientes do CFM e três provenientes do MPDC ainda dentro da amostragem não-probabilística intencional, os entrevistados no MPDC estavam divididos da seguinte forma: dois

elementos provenientes do nível operacional (operários da terminal de contentores)³² e um elemento proveniente do nível intermédio (funcionária afecta ao sector das operações portuárias).

No que diz respeito à análise dos dados e informação, optou-se pela análise de conteúdo, que conforme Quivy & Campenhoudt (1998) advogam que este processo compreende três momentos fundamentais: primeiro está ligado à descrição e a preparação dos dados suficientes para testar as hipóteses, o segundo momento está profundamente ligado à análise das relações entre variáveis e finalmente, a comparação entre resultados observados e os resultados esperados a partir das hipóteses. Nesta senda, a partir dos dados colectados na pesquisa de campo olhados à luz do referencial teórico e legal apresentado ao longo do trabalho, foi possível testar se o alto/baixo desempenho no processo de modernização do equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo entre 2003 e 2014 é explicado pela parcialidade na fiscalização que leva a não responsabilização sobre entidade gestora da PPP, porque esta entidade tem na sua composição tem uma parte pública e outra privada.

3.2.1. Operacionalização de Variáveis

Para este estudo foram identificadas três tipos de variáveis, a *variável independente* (X), a *variável interveniente* (W) e a *variável dependente* (Y). Para oferecer uma melhor percepção, é importante expor a visão de Marconi e Lakatos (2011) no que concerne a estes pontos.

As metodologas acima citadas afirmam que *variável independente* é aquela que influencia ou afecta a outra variável, é a condição ou causa para certo resultado, efeito ou consequência. Para o presente estudo, a variável independente é a *fiscalização*. Segundo Kenne da Silva (2005) é definida como o processo pelo qual um ou mais órgãos, sendo internos ou não, se preocupam em aferir se determinada tarefa ou actividade está sendo desempenhada tendo em conta o rigor transparecido pelas normas. Por essa via, como temos como variável independente, numa primeira dimensão a fiscalização que o MTC executa ao trabalho da sociedade para verificar se esta está a cumprir com objectivos para a qual foi criada (a modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo neste caso específico), isso mediu-se por via dos relatórios que o MTC solicita e das recomendações que este envia com vista ao melhoramento da

³² Há que destacar que para o processo de amostragem no MPDC (especificamente no que faz menção ao nível operacional) foi adoptada a variante da amostragem por acessibilidade, visto que esses foram os únicos que apresentaram disponibilidade para a entrevista.

operação da sociedade nesse quesito. E numa segunda dimensão, podemos olhar para os relatórios cedidos ao TA e pelos respectivos pareceres enviados para o MTC (pelo TA) com a vista a análise da situação do empreendimento.

Variável interveniente é aquela que numa sequência causal se coloca entre a variável independente e a variável dependente, esta actua essencialmente como condicionada da variável independente e condicionante da variável dependente. A variável interveniente é neste trabalho a *responsabilização*, que de forma muito sucinta, Benevides citado por Mota (2006) sustenta que é a ligação de um acto ou decisão específica a um individuo ou pessoa colectiva específica. Por essa via, para esse estudo podemos olhar para a responsabilização como a ligação do cumprimento/incumprimento das metas atinentes à modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo (acto específico) ao MPDC (pessoa colectiva específica). E isso pode-se verificar por meio da clareza na entidade que gere a terminal de contentores e o número de prémios/castigos pelo cumprimento/incumprimento efectuados pelas entidades reguladoras.

Variável dependente é o agrupamento daqueles elementos que precisam ser explicados, em virtude de serem influenciados, determinados ou afectados pela variável independente (Marconi e Lakatos, 2011, p. 189). A variável dependente é a *eficácia*, que pode ser essencialmente caracterizada como a noção de desempenho que põe por um lado, os objectivos definidos e por outro os objectivos realmente alcançados, a finalidade é estabelecer uma comparação entre os objectivos plasmados e os objectivos concretizados. Deste modo, a variável dependente é a eficácia no processo de modernização do equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo, pode ser verificada no conjunto de objectivos que a entidade concedente definiu³³ no concernente à modernização do equipamento portuário em geral e da terminal de contentores em particular (fundado na alínea “e” do Artigo 13 do Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho) e essa componente foi possível medir via dos documentos produzidos no MPDC que mostram que investimentos foram desenhados e que investimentos foram realmente efectuados na terminal de contentores do Porto de Maputo (2003-2014), também foi possível aferir a partir das declarações dos entrevistados que mostraram as actividades que não são desempenhadas por degradação ou inexistência de certos equipamentos nessa terminal específica.

³³ Em alguns casos há objectivos que também foram também estabelecidos pela própria concessionária, visto que o contrato celebrado foi sob a forma de *Master Lease* e isso abre espaço para que a entidade também tenha autonomia suficiente para também definir metas.

Capítulo IV – Quadro Conceptual e Teórico

4.1. Conceptualização

Na presente pesquisa, afigura-se de capital importância compreender detalhadamente os seguintes conceitos: *Parcerias Público-Privado, Responsabilização e Modernização*.

a) *Parcerias Público-Privado*

A definição das PPP's é fundamental para esta pesquisa porque este conceito é parte integrante da área em que o estudo foi desenvolvido, o que significa que todo o debate atinente a este estudo desenvolveu-se a partir deste conceito. Sendo assim, através da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto no Capítulo I, Artigo 2, nº 2, alínea “a”, as PPP's em Moçambique definem-se como:

“(...) empreendimento em área de domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolíferos ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento no todo ou em parte do parceiro privado, este se obriga perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes.”

O relatório do Mozabanco publicado em 2012 aparece para complementar o conceito legalmente apresentado, afirmando que é imprescindível que no conceito de PPP tenha os seguintes componentes: *investimento privado, partilha de risco, regularização e fiscalização e retorno público comprovado (Value For Money)*.

Os *experts* na matéria advogam que estamos perante uma PPP quando é estabelecido um arranjo no qual estão fixados como actividades: a delegação da construção, extensão, reforma ou manutenção de determinada infra-estrutura e gestão da totalidade ou parte das actividades administrativas prestadas por seu intermediário mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixadas em razão da quantidade das utilidades concretamente fixadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população (Aragão, 2005, p. 122).

Numa análise atenta à definição de Aragão, este limitou a um certo conjunto de actividades (delegação, ampliação, reforma ou manutenção) e na base do pensamento de Skelcher (2007)

isso é somente um tipo de PPP's, que o autor designou-se *DFBO e suas variações*. Por esta maneira de ver, essa definição não se apresenta como cabal para conceituar as PPP's.

Em Di Pietro (2006) citada por Pereira (2015, p. 14) uma PPP é:

“Um contrato administrativo de concessão que tem por objecto: (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que Administração Pública seja usuária directa ou indirecta, com ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.”

A definição de Di Pietro não escapa à crítica, na medida em que a autora afirma que uma PPP é sempre um contrato de concessão. Ao trazer a ideia de uma PPP ser sempre uma concessão está implicitamente a excluir do conceito de PPP's a *Public Leverage*.

A partir das limitações de Aragão (2005) e de Di Pietro (2006), a melhor definição para esta pesquisa pode ser encontrada na exposição de Castello Branco, Lo Fiego & Alves (2008), que defendem que as PPP's *“são associações entre os sectores público e privado, em que as partes trabalham em conjunto para benefício mútuo, segundo regras previamente estabelecidas.”*

b) Responsabilização

É de capital importância compreender sobre a questão da responsabilização na medida em que a compreensão desta se afigura como um dos elementos essenciais do argumento apresentado. Ademais, a questão da responsabilização é um das figuras centrais na relação agente-principal (quadro teórico usado neste estudo)³⁴.

Para iniciar com o estabelecimento de limites do conceito em discussão, Acosta, Joshi e Ramshaw (2010) citados por Bilério (2011) explanam que para haver o processo de responsabilização é necessário que haja uma estrutura composta por no mínimo dois actores, em que um assume o posto de principal e disponibiliza ao outro (que recebe o rótulo de agente) algum poder ou qualquer outro tipo de recurso para desempenhar uma tarefa específica.

³⁴ Vide com mais detalhes, o cruzamento da responsabilização com a teoria agente-principal na análise de dados (Capítulo V).

Ainda dentro da Dissertação de Bilério (2011) servindo-se de Brinkerhoff (2001), este sublinha que essa responsabilização está contida na capacidade de responder as questões relacionadas às decisões tomadas. Acrescenta-se ainda que são dois tipos de questões que devem administradas ao agente, num primeiro plano podem ser aquelas com objectivo de reunir informação para vigiá-lo, visto que o agente já é conhecido então torna-se importante associar isso à tarefa específica. Podem ainda, levantar-se como questões o “porquê” de tal decisão por parte do agente, ou seja, além de descrever o que fez, deve também explicitar o porquê de tal atitude ou decisão.

Como último elemento caracterizador da responsabilização, os autores retrocitados salientam a componente sancionatória, isto é, integra também como elemento essencial da responsabilização, a aplicação de sanções às acções ilegais, inapropriadas ou não abrangidas nas respostas disponibilizadas. Deve-se destacar que, Brinkerhoff (2001) citado por Bilério (2011), traz apenas aquilo que a literatura chama de estímulos negativos com vista a complementar o pensamento aqui exposto, Mota (2006) adiciona que a responsabilização não serve apenas para punir os agentes que não desempenham com o zelo requerido uma certa actividade, mas esta é também usada como mecanismo para premiá-los e evitar bonificar os agentes que não tenham o desempenho requerido.

c) *Modernização*

Tendo em conta que, a análise da PPP foi limitada apenas ao processo de modernização do equipamento, além disso, o conceito pode assumir várias dimensões. Assim, esta delimitação oferecerá os limites para uma melhor percepção da perspectiva a adoptar no presente estudo.

Desta feita, o termo modernizar provém do latim “*Modernus*” que significa actual e pertence aos nossos dias (Castilho, 2010). Gray (2004) vem discordar da posição de Castilho, argumentando que modernizar provém de “*Modern*” e significa alguma coisa que jamais existiria antes. Percebe-se que o termo modernização é polissémico e, devido à sua multiplicidade de sentidos é tratada por vasta literatura como Furtado (1974), Eisenstadt (1969), Reis (1988), Ortiz (2003) etc. Porém, para o presente estudo o termo limitou-se às balizas apresentadas por Houaiss e Villar (2001). Os autores definem modernizar como: “*o acto ou efeito de modernizar (...) é tornar-se moderno, acompanhando a evolução e as tendências do mundo actual.*”

Relacionando o conceito com caso em estudo, estamos perante o processo modernização quando a cada novo momento de planificação é elemento fulcral sincronizar os meios portuários à evolução e desenvolvimento tecnológico nesta área.

Depois apresentar os principais conceitos que irão facultar na compreensão da pesquisa, torna-se indispensável expor a lente teórica que será usada para ler o objecto em estudo. Nesses moldes, a subsecção seguinte apresenta a discussão em torno da matriz teórica da pesquisa.

4.2. Quadro Teórico

Para analisar o caso em estudo optou-se pela teoria da agência e o alicerce para escolha desta matriz teórica foi definido no Artigo 2 do Decreto nº 22/2000 de 25 de Julho, em que sublinha-se que: *“é aprovada a concessão do Porto de Maputo efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na qualidade de concedente portuário, à Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo S.A.R.L., na qualidade de concessionária, nos termos estabelecidos neste decreto”*. Com estes elementos, desenha-se uma estrutura em que a Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo aparece como agente e o GdM como principal, ou seja, a partir desse momento a Sociedade aparece a representar os interesses do GdM. Portanto, neste subcapítulo dissecámos sobre os principais pressupostos desta teoria.

4.2.1. Teoria da Agência

Por forma a dar início a exposição, Slomski *et. al.* (2008) procuram mostrar em que contexto surgiu a relação agente-principal, afirmando que no decurso histórico foi notório que as empresas eram administradas por seus proprietários-fundadores, nesta base estava-se sempre numa situação em que a administração da propriedade e controlo eram funções que estavam adstritas à um único responsável.

Mas com o crescimento e desenvolvimento do sector empresarial, as transacções tornaram-se mais complexas e com isso, crescia a dificuldade de conjugar a propriedade e o controlo das empresas. Foi sobre esse contexto que, surgiram todo um conjunto de mudanças na forma de administração das grandes empresas, onde passa à característica marcante a separação entre o proprietário e o administrador. É importante afirmar que ao desenhar essa nova forma de gestão

das corporações privadas, o objectivo primordial era aumentar os ganhos financeiros dos accionistas.³⁵

Contudo, pelos novos moldes de operação, devia-se definir mecanismos que levariam a garantia de um elevado fluxo de informação entre o proprietário e o administrador. É sobre este pano que através do *Cadbury Report*³⁶ de 1992 são definidos pela primeira vez os princípios basilares que iriam moldar este novo tipo de relações entre a propriedade e a administração. Nesta senda, foram designados a transparência, integridade e a responsabilidade como os fundamentos-base deste tipo de relações (Slomski *et. al.*, 2008, Pp. 32-132).

Em complementaridade ao pensamento de Slomski *et. al.* (2008), Machanguana (2014) mostra através vários estudiosos (Andrade & Rossetti, 2004; Gonzalez citado por Benetido, Rodrigues & Abbud, 2008) que junto à esses princípios, devem-se agregar: a equidade com públicos estratégicos (*Stakeholders*), a prestação de contas (*accountability*) e o cumprimento da legislação. Apesar de estes princípios terem sido desenhados tendo em conta o sector privado, o bom desempenho que estes apresentaram nas corporações onde foram adoptados, convidaram o sector público a apostar na incorporação destes modelos.

Barac & Van Staden (2014) e Machanguana (2014) concordam que este modelo de gestão foi rapidamente adoptado para o sector público, porque tanto o sector público assim como o sector privado têm profundas semelhanças no que faz menção à preocupação com a transparência, prestação de contas e cumprimento da legislação, o que fez com que com esses princípios de Governança Corporativa fossem fácil e rapidamente transpostos para a direcção das corporações do sector público.

Olhando para essa tendência de desagregação na gestão das corporações, dessa separação surge uma relação entre o proprietário e o administrador que é designada relação de *agência* ou de *representação*. Ou seja, presume-se que administrador aparece na corporação como o mais puro representante dos interesses do accionista (Hitt, Ireland e Hoskisson, 1999 citados por Slomski *et. al.*, 2008, p. 32).

³⁵ Idem, 2008, p. 32

³⁶ É um documento que foi exarado pelo *Cadbury Committee*, cujo objectivo central era orientar questões financeiras da Governança Corporativa (GC) no Reino Unido.

Matias-Pereira (2009) nos apresenta o contexto público para elucidar como foi formada a relação de agência, defendendo que a reorganização burocrática deu início ao primado da descentralização, visto que advogava-se que a descentralização permite uma maior e melhor provisão dos serviços públicos, simultaneamente, abre a espaço para maior inovação na provisão de serviços públicos. Nesta base, cria-se uma situação em que existem as agências autónomas e o órgão supervisor, por conseguinte desta nova estrutura forma passamos a ter agências autónomas como o agente e os órgãos supervisores como o principal.

Após esta apresentação, Mendes (2001) assegura que, configura-se como teoria da agência, todo o manancial teórico que está preocupado em analisar as interacções entre actores de sistemas em que a propriedade e o controlo do capital são consignados a figuras distintas, dando espaço à formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferentes entre os indivíduos.

Oferecendo especial atenção à noção esgrimida por Mendes (2001) é possível ver que esta tem como principais limitações o facto de olhar apenas para a esfera empresarial, isto é, conforme o autor retrocitado, esta percepção da representação não se aplica as outras esferas da vida como por exemplo entre o um cliente e um advogado. Ademais, peca pelo facto de já trazer a noção de que a relação de agência “sempre” desagua numa relação conflituosa. Nesta base, o pensamento de Mendes não apresenta argumentos sólidos para perceber de forma completa a ideia-chave que enforma esta teoria. Por essa via, Jensen e Meckling (1976) citados por Slomski *et. al.* (2008) olham “(...) *uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão do agente (...)*”. Com o crescimento da delegação de poder ou com a separação entre a propriedade e o controlo, pode-se eventualmente criar uma situação de existência de interesses divergentes entre o principal e o agente, em que a característica central é visualizada através da constante tentativa do agente em prosseguir interesses diferentes dos acordados com o principal.

Mas esses problemas derivam basicamente do *Trade-off* entre o agente e o principal – a dissonância entre os objectivos do agente e do principal. Além disso, derivam também dos elevados *custos de agência*, ou seja, os problemas da relação agente-principal provém da incapacidade que o principal tem para mobilizar todo um conjunto de recursos com vista a

monitorar e fiscalizar a acção do agente na prossecução dos interesses do principal (Matias-Pereira, 2009, Pp. 140-141).

Não obstante a explicação de Matias-Pereira (2009), autores como Pires (2007) acrescentam o leque de factores que constituem a fonte dos problemas das relações agente-principal, esgrimindo que na origem desses conflitos estão: i) *a insuficiência de informação e a racionalidade limitada* de Herbert Simon (1957), neste prisma o principal não detém toda informação sobre todos os agentes disponíveis no mercado nem suas reais capacidades; ii) *a dissonância cognitiva*, nesta figura aborda-se essencialmente a incapacidade dos intervenientes (tanto o agente, assim como o principal) fazerem uma leitura totalmente objectiva do mundo. Sendo assim, o agente e o principal desenham cursos de acção diferentes, que em alguns casos são divergentes e mutuamente excludentes; e iii) *a assimetria de informação e o oportunismo* há assimetria de informação porque o agente detém informação que o principal tem dificuldades de aceder, é sobre esta base que, se cria a margem para o oportunismo – o agente serve-se de tal informação para prossecução de fins que não beneficiam ao principal.

Pires (2007), Slomski *et. al.* (2008) e Matias-Pereira (2009) identificam alguns dos possíveis problemas decorrentes desta relação:

- i) *Assimetria de Informação* é a dissonância de informação entre o agente e o principal;
- ii) *Risco Moral*, esta figura surge no momento em que a acção exacta do agente é desconhecida pelo principal. Concomitantemente, não há mecanismos para aferir se aquela é a melhor acção do ponto de vista do principal;
- iii) *Informação Oculta*, esta forma de relação agente-principal é manifesta no momento em que o agente é detentor de informação que o principal desconhece;
- iv) *A combinação do Risco Moral e da Informação Oculta*;
- v) *Seleccção Adversa* é a dificuldade que o principal enfrenta de não saber se o agente que escolheu é o melhor elemento disponível para desempenhar a tarefa em seu nome.

Contudo, há um conjunto de soluções propostas pelos estudiosos sobre matéria para atenuar os problemas da agência, Hendriksen e Van Breda (1999) citado por Slomski *et. al.* (2008) adiantam como possível solução, a contratação de auditoria externa para fiscalizar e monitorar os agentes.

No entanto, a posição defendida por Hendriksen e Van Breda (1999) é passível de discussão na medida em que pode-se afirmar que ao chamar auditoria externa para fiscalizar e monitorar o agente, incorre-se à situação de estarmos diante de um problema cíclico, porque a auditoria externa seria mais um agente do principal que contratou. Sobre esta relação, o principal voltaria a estar exposto a todos os possíveis perigos provenientes da relação agente-principal, mas nesse momento seria em dose dupla (os perigos provenientes da relação entre principal e agente inicial e os provenientes da relação entre principal e o agente-fiscalizador). A partir dessa exposição, advoga-se que a auditoria e monitoria externas não configuram uma forma eficiente para reduzir os problemas provenientes da relação agente-principal.

Sendo assim, Matias-Pereira (2009) sugere a introdução de indicadores de desempenho como forma de elevar o fluxo de informação entre as partes (agente e principal), não só, como também, facultar o exercício de avaliação para ter uma noção de até que ponto o agente está a seguir os interesses do principal. A segunda recomendação prescreve a selecção dos agentes com base nos factores no mercado, visto que a concorrência é um factor que conduz a disciplina dos agentes, o que pode elevar a probabilidade de escolher o agente com as melhores qualificações possíveis para desempenhar determinada tarefa.

Olhando para as PPP's em particular, a teoria agência encontra campo de manifestação na formação do quadro de relacionamento entre os contraentes. Ou seja, geralmente neste tipo de arranjos o privado é quem aparece como entidade implementadora e o contraente governamental tem a função de regulamentar, monitorar e fiscalizar. Mais ainda, o nº 2 do Artigo 9 no Capítulo II da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto sustenta essa posição, aludindo que o contraente incumbido de implementar o projecto de PPP (que é o sector privado) tem o dever de organizar e fornecer a informação que a entidades competentes (as entidades governamentais) requisitarem, no âmbito do exercício da monitoria sobre determinado empreendimento. Por essa via, pode-se notar que aqui constrói-se uma relação de representação em que geralmente a parte privada é o agente e o lado governamental é o principal. Como toda relação entre agente e principal, neste caso há também exposição a todas as possíveis consequências ligadas à este tipo de relacionamento.

Capítulo V – Descrição e Análise de Dados e Informação

5.1. Apresentação de Dados

Esta fase constitui um dos pilares-chave da pesquisa, na medida em que foram aqui apresentados os elementos colectados durante a pesquisa de campo e complementarmente estes servirão de base para a análise desta pesquisa. Portanto, com o objectivo de dar forma a este capítulo, o primeiro subcapítulo vai ocupar-se em dissecar sobre o histórico do Porto de Maputo de modo a que se conheça em detalhe o processo evolutivo do objecto de estudo.

5.1.1. Porto de Maputo: Trajectória Histórica

A obra escrita por Pereira de Lima com o título “*História dos Caminhos-de-Ferro*” pertencente ao CFM, E.P. e a intitulada “*Do Cais Gorjão ao Futuro – 110 Anos do Porto de Maputo*” pertencente ao MPDC que foi elaborada pelos pesquisadores António Sopa e Calbe Jaime apresentam de forma sistematizada a evolução histórica do Porto de Maputo.

Pereira de Lima (1971) começa por sublinhar que através da Portaria Provincial nº 279 de 23 de Maio de 1888 concedeu-se a gestão do Porto de Lourenço Marques à uma entidade particular. Sobre este pano, a Allan Wack & Co. foi a primeira concessionária e tinha como acção *nicho* a gestão e ampliação do Porto de Lourenço Marques. Salienta-se que essa concessão foi prorrogada e modificada em 1890 pelo “Novo Governo”, mas em 1897 foi definitivamente anulada por incumprimento de objectivos, no mesmo ano adjudicou-se à outra concessionária, Leão Cohen & Co. que também não foi bem-sucedida (Pereira de Lima, 1971, p. 11).

Com as sucessivas concessões falhadas, através da Portaria publicada em Outubro de 1899 emanada pelo Governo ficou definido que as obras do Porto de Lourenço Marques passariam a constituir secção especial de obras públicas em Moçambique, tendo este sido o marco histórico da regresso do empreendimento para a gestão Estatal³⁷.

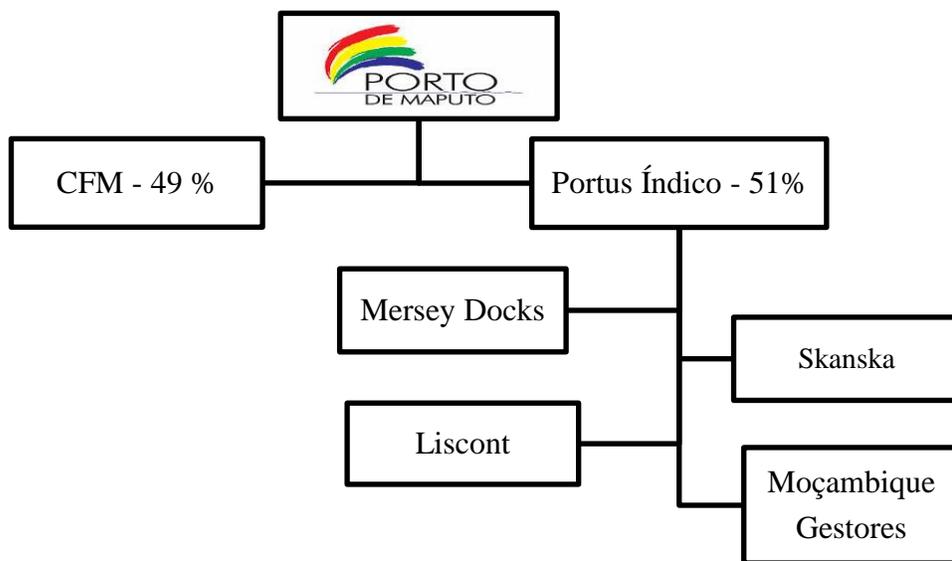
A guerra destruiu várias infra-estruturas (só para se ter ideia, no domínio ferro-portuário o prejuízo era de 5 Biliões de Dólares) o país precisava de investimentos em todos domínios (financeiros, técnicos e humanos), o Orçamento do Estado dependia em grande medida da ajuda

³⁷ Op. Cit., 1971, Pp. 11-12.

externa e as instituições financeiras multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) induziam a economia moçambicana à privatização. Esse conjunto de factores condicionavam negativamente a capacidade de tornar o Porto de Maputo lucrativo e competitivo, foi nesta base que na segunda metade da década 90 o GdM começou a lançar o concurso para a concessão do Porto de Maputo (MPDC, 2013, Pp. 14-16).

Após o envolvimento do GdM, doadores e parceiros de cooperação, o Porto de Maputo foi concessionado a um consórcio de direito moçambicano e de capitais maioritariamente estrangeiros – *Portus Índico*, esta entidade era composta nomeadamente: pela empresa britânica (Mersey Docks), pelos suecos (Skanska), pelos portugueses (Liscont) e por moçambicanos (Moçambique Gestores) e a outra parte da sociedade pertencente à contraparte pública (CFM E.P. como representante), neste arranjo previa-se que o consórcio privado seria detentor de 51% e os restantes 49% ficariam com a parte pública³⁸. Ou seja, após a concessão a estrutura que geria o Porto de Maputo era a seguinte:

Figura 1: Estrutura accionista que geriu o MPDC entre 2003-2006



Fonte: MPDC (2013)

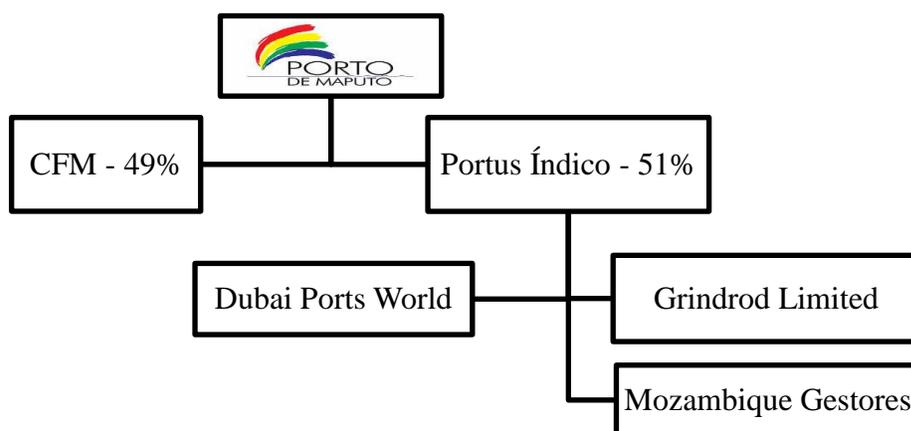
³⁸ Ibidem. Pp. 16-18

O consórcio privado (chamado *Portus Índico*) e a empresa pública (CFM) formaram a JV e criaram a sociedade que seria responsável pelo desenvolvimento do Porto de Maputo (o MPDC). Deve-se destacar ainda que, o contrato de concessão assumiu a forma de *Master Lease*, o que significa que a concessão abrangeria também as subconcessões das terminais de carga geral, de contentores e de cabotagem (MPDC, 2013, Pp. 19-20).

Já em operação, os pesquisadores narram que os primeiros anos de concessão foram de difícil interação e geraram conflito. Isto é, o CFM não estava satisfeito como a entidade concessionária e defendiam que o Porto de Maputo não estava gerando o que era esperado, a contraparte governamental da sociedade ainda lembrou-se de alertar sobre o risco comercial do projecto. Mais ainda, no documento “*Rail and Port Restructuring Project: A CFM perspective*” de 2009, o CFM acrescentava que eram vários erros que faziam com que as concessões apresentassem vários problemas, tais como: i) se considerar que o sector público não tem um papel a desempenhar; ii) o facto do *Master Lease* não ser a melhor forma de contratualização; e iii) o facto de os concursos não serem necessariamente as melhores formas de encontrar parceiros numa concessão (MPDC, 2013, Pp. 26-28).

Conforme o MPDC (2013), o cenário alterou-se em 2006 quando houve profundas alterações na estrutura accionista, entraram para o cenário a Grindrod da África do Sul e a DP World de Dubai. Sendo assim, desde 2006 o MPDC passou a ter a seguinte estrutura:

Figura 2: Estrutura accionista que gere o MPDC desde 2006



Fonte: Porto de Maputo (2014)

Com a nova estrutura accionista passamos a ter por um lado o sector público que é liderado pelos CFM e noutro canto o sector privado com o consórcio *Portus Índico*. Esse consórcio privado é composto pela Dubai Ports World, Grindrod Limited e Mozambique Gestores.

5.1.2. O Principais Termos do Contrato de Concessão

É pertinente a apresentação dos principais termos do contrato de concessão, porque é sabido que este instrumento é que disciplina os principais direitos e obrigações das contrapartes envolvidas. Além disso, as disposições citadas estão na base da recolha de dados que em última instância abriram campo para uma análise mais detalhada.

Olhando para o ajuste feito entre o GdM³⁹ e o MPDC. Está estabelecido no contrato que a concessão do Porto do Maputo abrange dois níveis principais.

A concessão do exercício de autoridade portuária, neste domínio a concessionária responsabiliza-se em regime de exclusividade tanto no plano de águas assim como em terra pela planificação, gestão e desenvolvimento. No mesmo plano, a entidade concessionária deve prover os seguintes serviços portuários: pilotagem, reboque, atracação e desatracação, estiva a bordo dos navios e no cais, manuseamento de carga nos armazéns, tabuleiros portuários e navios, armazenagem e abastecimento de combustíveis, água e electricidade aos navios. Deve-se salientar-se ainda, que sobre este nível de concessão a sociedade tem como um de seus objectivos-chave, estabelecer o Porto de Maputo como um porto seguro, moderno e competitivo no sentido de torná-lo uma alternativa viável aos portos sul-africanos. Ademais, o MPDC é também responsável pelo estabelecimento de subconcessões para algumas terminais especializadas (MTC, 2000, p. 3; Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho, Art. 3, nº 1).

O segundo nível da concessão abrange *a exploração da terminal portuária*. Sobre este poder, o MPDC tem a responsabilidade de operar e dirigir o Porto de Maputo. Indo mais detalhadamente, o MPDC deve providenciar serviços eficientes para os seus clientes e mercados. Esses serviços devem entre outras coisas, incluir a carga e descarga de embarcações e a facilitação da transição de bens e serviços através do Porto (MTC, 2000, Pp. 3-4).

³⁹ É importante destacar que o Artigo 12 do Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho faz clara alusão à noção de ser delegada ao Ministro dos Transportes e Comunicações a competência para assinar em nome e em representação do GdM o respectivo contrato de concessão.

O Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho no seu Artigo 5 apresenta mais detalhes com vista a materialização dos poderes acima conferidos, sublinhando que nos termos previstos da concessão aprovada, a concessionária deve executar os trabalhos de reabilitação, construção, manutenção e modernização quer das infra-estruturas assim como dos equipamentos portuários.

O Artigo 6 do Decreto retrocitado advoga que cessam com efeitos a partir da data de início de operação pela concessionária, nos termos previstos na concessão, os poderes de autoridade na área da concessão portuária e na restante área sob jurisdição do Porto de Maputo, até então exercidos pelos Portos e Caminhos-de-Ferro de Moçambique E.P.

O Artigo 9 do Decreto mencionado anteriormente explicita que os operadores dos serviços portuários deverão prestar todas informações e facultar todos documentos que lhe forem solicitados, bem como permitir o livre acesso dos funcionários e agentes da concessionária.

O Artigo 13 do mesmo instrumento normativo acrescenta que é delegado no Ministro dos Transportes e Comunicações o poder necessário para aprovação das matérias a serem submetidas pela concessionária, e o destaque é para as seguintes matérias: i) inventário dos activos concedidos, activos da concessionária e os activos remanescentes do CFM; ii) programa do período de transição até a tomada de posse da concessão; e iii) indicadores de manutenção e de desempenho, bem como os padrões de manutenção a serem seguidos pela concessionária.

Após a apresentação dos principais termos do contrato, pode-se perceber através de uma interpretação restritiva do Artigo 5 que uma das actividades que a concessionária se propôs a executar é a modernização do equipamento portuário (contudo, este estudo apenas oferece particular atenção para terminal de contentores), deste modo o subcapítulo subsequente apresenta os principais investimentos projectados e realizados na terminal em estudo.

5.1.3. A Modernização do Equipamento da Terminal de Contentores do Porto de Maputo

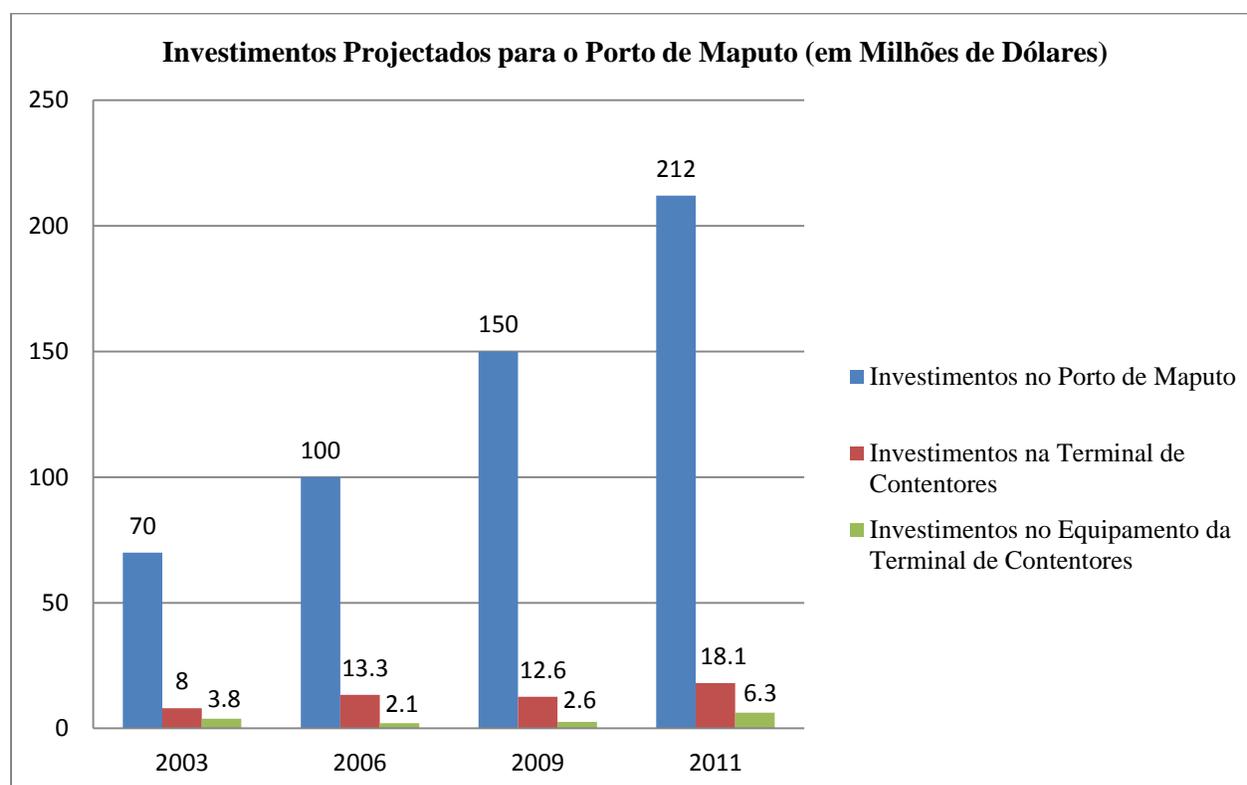
É fundamental acentuar que logo após ao processo de concessão do Porto de Maputo, a terminal de contentores inicialmente foi gerida pela JV constituída pela Globally P&O Ports Shareholding, Rennies e o CFM E.P. em que os *co-ventures* tinham criado a SPV denominada *Mozambique International Port Services* (MIPS) que se encarregou de gerir a terminal. Mais

tarde, em 2006, as acções dos *co-ventures* foram compradas pela Dubai Ports World (DP World) e em 2008 essa mesma entidade renomeou a MIPS e passou a designar-se DP World Maputo⁴⁰.

Após este breve sumário sobre a terminal de contentores, é de capital importância expor como nas diferentes etapas a entidade responsável pela gestão do Porto de Maputo tratou deste empreendimento em geral, da terminal de contentores em particular, especificamente no quesito equipamento, de modo a que se possa mensurar a influência da PPP na modernização do equipamento desta terminal.

Por essa via, o gráfico a seguir mostra com detalhes os investimentos que o MPDC projectou alocar ao Porto de Maputo, na terminal de contentores, com particular destaque para a questão dos valores alocados à modernização do equipamento no intervalo entre 2003 e 2014.

Gráfico 1: Investimentos Projectados pelo MPDC



Fonte: MPDC (2003b); Port of Maputo (2005; 2009a; 2009b; 2011)

⁴⁰ Disponível em: <http://www.dpworldmaputo.com/eng/DPW-Maputo/About-DP-World-Maputo>, acesso em: 16. Jun. 2017.

Conforme o gráfico apresentado, estava definido que no momento em que o MPDC entrasse efectivamente na gestão (no ano de 2003), este ente procederia a um investimento imediato de 70 Milhões de Dólares em toda área que fora concedida num prazo de 3 anos. Desse valor, 8 Milhões de Dólares seriam destinados à investimentos na terminal de contentores e 47.5% (que corresponde a 3.8 Milhões de Dólares) desse valor seria destinado à compra do equipamento operativo da terminal de contentores.

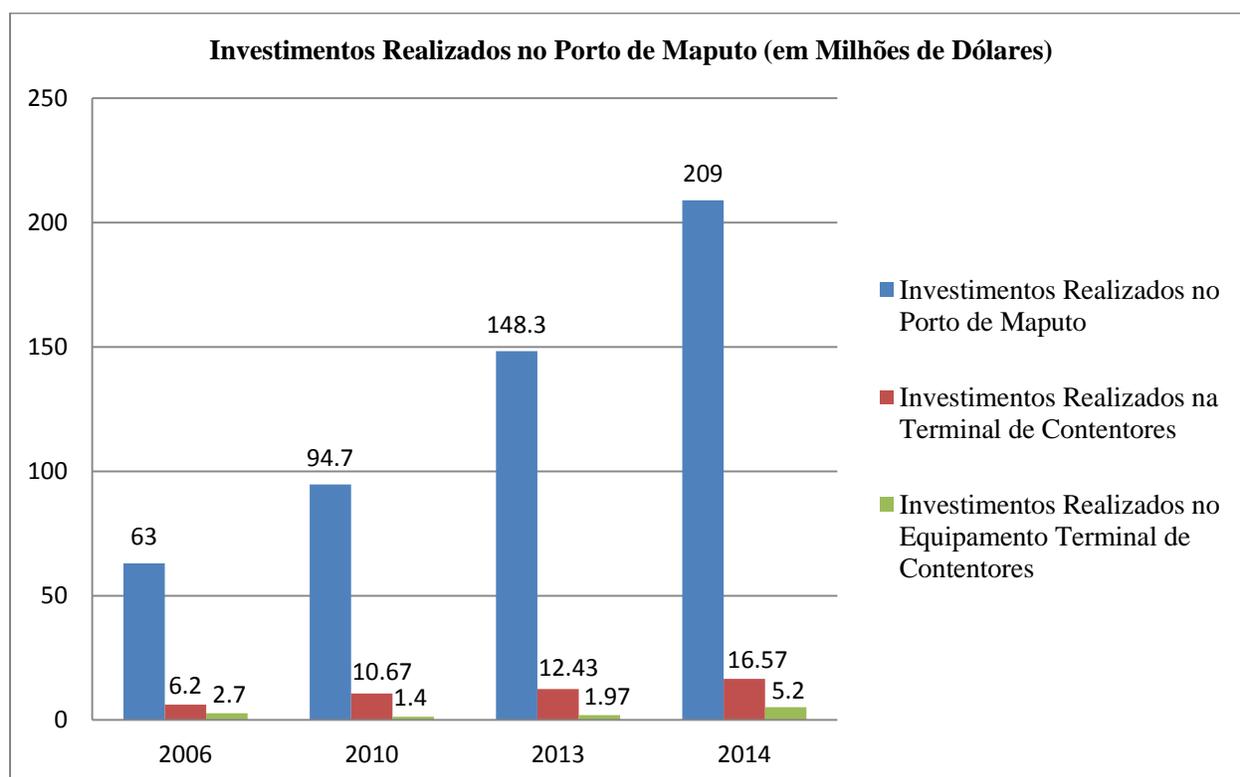
Em 2006, com a entrada da DP World Maputo na estrutura accionista do MPDC, este último participou na nova planificação de investimentos destinados ao Porto de Maputo, neste instrumento programático estava definido que o Porto receberia um investimento na ordem dos 100 Milhões de Dólares, dos quais 13.3% (correspondente à 13.3 Milhões de Dólares) desse valor seria destinado à terminal de contentores e 2.1 Milhões de Dólares seria canalizado para compra de equipamentos nessa terminal.

No *Master Plan* do Porto de Maputo aprovado para o ano de 2009, foi definido como tecto de investimento, 150 Milhões de Dólares. Dentre os quais foram prescritos 12.6 Milhões de Dólares como o montante a ser destinado para aplicar na terminal de contentores e desse valor seriam canalizados 2.6 Milhões de Dólares para investimentos no equipamento operativo dessa terminal.

Em 2011, o MPDC apresentou mais um plano de investimentos que teria o início de sua execução ainda em 2011 e compreendia como valor-base de investimento em toda área de concessão 212 Milhões de Dólares, dos quais 18.1 Milhões de Dólares seriam conduzidos para a terminal de contentores e 6.3 Milhões Dólares para compra de novo e mais equipamento operativo para essa terminal.

Após a apresentação dos valores que o MPDC projectou aplicar no Porto de Maputo especificamente na terminal de contentores com destaque para o equipamento portuário dessa terminal. Nos parágrafos seguintes, estão disponíveis os valores que o MPDC realmente investiu no Porto de Maputo nas etapas (nos anos) apresentadas no gráfico anterior. Nesta senda, o gráfico 2 ilustra os valores que foram efectivamente aplicados pelo MPDC nas áreas e etapas previamente discriminadas.

Gráfico 2: Investimentos Realizados no Porto de Maputo



Fonte: MPDC (2006); Port of Maputo (2013); Porto de Maputo (2010; 2015)

Neste gráfico está apresentado todo o conjunto de valores efectivamente investidos pelo MPDC nos diferentes momentos da concessão. Abordando o primeiro momento, Com base no *performance evaluation* do plano de negócios publicado em 2006, este documento mostrou que o Porto de Maputo (como um todo) recebeu de investimento, 63 Milhões de Dólares. Ainda baseando-se nesse instrumento, este apresentou que desse valor, 6.2 Milhões de Dólares foram usados para a terminal de contentores e 2.7 Milhões foram usados para a compra do equipamento portuário.

Baseando-se no Relatório e Contas atinente ao ano 2009, incluiu matérias relativas aos investimentos projectados no plano operacional (implementado entre 2006-2009), faz parte do conteúdo que o MPDC investiu 94.7 Milhões de Dólares em toda área de concessão, 10.67 Milhões de Dólares na terminal de contentores e 1.4 Milhão de Dólares no equipamento da respectiva terminal.

O *Capital Expenditures* (CAPEX) que foi editado em 2013 expôs dentre várias matérias, os investimentos definidos pelo *Master Plan* aprovado em 2009, esse documento (CAPEX) mostrou que o MPDC tinha investido entre 2009-2013, 148.3 Milhões de Dólares em todo domínio portuário. Desse valor, 12.43 Milhões Dólares seriam alocados para a terminal de contentores e 1.97 Milhão de Dólares destinados para compra do equipamento para essa terminal.

O Relatório e Contas relativo ao exercício económico do ano 2014 apresentou os investimentos efectivamente realizados, que constavam do plano que foi implementado entre 2011 e 2014. Nesses moldes, o MPDC investiu 209 Milhões de Dólares em toda área na qual exerce a autoridade portuária, nos quais 16.57 Milhões de Dólares foram para a terminal de contentores e 5.2 Milhões de Dólares foram para investimentos no equipamento dessa terminal.

Após a apresentação dos investimentos projectados e realizados pelo MPDC no equipamento da terminal de contentores Porto de Maputo é importante também apresentar o processo de fiscalização da PPP que gere este empreendimento, sob o argumento de este elemento combinado com os dados numéricos formarem a base que ajudará a validar/invalidar o argumento defendido na presente pesquisa. Posto isto, o subcapítulo a seguir procedeu a explicitação detalhada do processo de fiscalização na PPP que gere o Porto de Maputo.

5.1.4. Fiscalização na Gestão do Porto de Maputo

Conforme foi apresentado no Capítulo II (no subcapítulo da monitoria e fiscalização), está sublinhado que em teoria, as PPP's estão sujeitas a dois níveis de controlo: interno e externo e a PPP gestora do Porto de Maputo não é diferente.

Olhando para a dimensão interna da fiscalização, tendo em conta a legislação em vigor, os números 1 e 2 do Artigo 5 do Capítulo II da Lei das PPP's, preconizam que o exercício regulatório é efectuado pela entidade do Governo responsável pela área ou sector que cada empreendimento se enquadra. Mais adiante, no Regulamento da Lei retrocitada, especificamente no Capítulo II, Secção I, Artigo 7 complementa-se sublinhando que este ente é responsável por realizar dentre várias actividades a fiscalização, monitoria, etc.

Visualizando o presente caso, a instância a qual está adstrita a função do controlo da PPP responsável pela gestão de todo o Porto de Maputo é a entidade do Governo Central que é

autoridade no sector, o Ministério dos Transportes e Comunicações. Se observar o contrato com mais atenção, o GdM procede à essa fiscalização dentre várias formas por via da comparação entre os padrões de desempenho a serem seguidos pela concessionária e os resultados que esta entidade apresenta.

Aludindo o plano prático desse processo, a partir da informação recolhida no MTC pode-se perceber que quando assinou-se o acordo com o MPDC, ainda não havia legislação específica para essa área (PPP's). Entretanto, sempre houve a constante necessidade e preocupação de controlar para aferir se a concessionária cumpre ou não com os objectivos estabelecidos nos diversos planos⁴¹.

Numa análise a implementação do empreendimento, desde o seu início em 2003 que o MTC não faz a solicitação regular dos documentos relativos à gestão de quaisquer dos terminais que compõem o Porto de Maputo. Isto é, esses documentos permanecem na posse e são geridos pelo CFM E.P. apenas são enviados para o MTC quando este solicita-os para casos extremamente específicos⁴².

Baseado ainda na informação captada no MTC, ficou igualmente claro que pelo facto do CFM E.P. ser entidade pública e estar no terreno (presumindo que estes tem mais domínio da matéria) faz com que o MTC deixe a função de analisar e avaliar os projectos elaborados pelo MPDC para CFM E.P. visto que toda a documentação proveniente do MPDC que carece de aprovação do Governo Central vem com um parecer do CFM E.P. em anexo⁴³.

Esgrimindo sobre a dimensão externa da fiscalização que é feita pelo TA, há que lembrar que essa função fiscalizadora do TA é antiga e pode-se fundamentar essa posição através da ideia de que a CRM de 1990 já fazia menção a esse aspecto no Capítulo VI, Secção III, Artigo 173 e era operacionalizada através das Leis nº 13/97 e 14/97 ambas de 10 de Julho⁴⁴.

Abordando especificamente sobre a questão da fiscalização externa tendo em conta o Porto de Maputo, nota-se que o TA não faz a fiscalização directa do MPDC porque esta é uma

⁴¹ Entrevista realizada no dia 16.05.17 ao funcionário do Departamento Jurídico do MTC.

⁴² Como por exemplo: servir de anexo para fundamentar uma posição no âmbito da relação com o Ministério da Economia e Finanças visto que este é que exerce a tutela financeira das PPP's.

⁴³ Fonte citada no parágrafo anterior.

⁴⁴ Entrevista realizada ao funcionário da 3ª Secção do TA no dia 07.06.2017

sociedade anónima e o TA apenas fiscaliza as contas e os contratos das entidades governamentais. O que significa que o TA apenas procede ao julgamento olhando para o lado das contas públicas dos empreendimentos.

Tendo em conta a informação recolhida no TA é também crucial compreender que o processo de fiscalização deve ser feito com base nos relatórios e demais documentos que as entidades públicas disponibilizam ao TA. Ou seja, não é o TA quem deve se dirigir ao MTC para efectuar a fiscalização. Pelo contrário, é o MTC (neste caso específico) quem deve enviar os relatórios ao TA e esperar o parecer desta última visto que esta é uma instância de julgamento e não de policiamento da Administração Pública.

Essa maneira de operar do TA deve-se em parte também pela insuficiência de capacidade para se deslocar a todas organizações governamentais com vista a fazer uma fiscalização dos contratos por estes celebrados⁴⁵. Ainda sobre a informação disponibilizada pelo TA, ao abordar-se a questão dos relatórios especialmente do MTC, ficou clarificado que as sociedades em que a contraparte estatal não detém a maioria das acções não é obrigatório que esta envie com a regularidade requerida (que devia ser anual) as informações para a fiscalização pelo TA. Foi sobre esta base que, confirmou-se que o MTC desde que iniciou a exploração em parceria com o consórcio privado não envia os relatórios relativos à exploração do empreendimento, nestes moldes o TA não tem como emitir recomendações para a melhoria do empreendimento e nem definir padrões para aferir a conformidade e o desempenho do empreendimento.

Terminada a apresentação dos dados colectados durante a pesquisa de campo (nomeadamente: a trajectória histórica do Porto de Maputo, os principais termos do contrato os investimentos projectados e realizados pelo MPDC e o processo de fiscalização do empreendimento), a etapa posterior consiste em proceder à leitura dessas informações. Assim sendo, o subcapítulo imediatamente a seguir é o da análise dos dados recolhidos.

⁴⁵ Informação colhida na entrevista realizada no TA.

5.2. Análise dos Dados

Metodologicamente, está é a etapa na qual através da lente teórica da pesquisa (explicitada no quadro teórico) e do debate científico apresentado (disponibilizado na revisão de literatura), procedeu-se à leitura das informações recolhidas na tanto na pesquisa bibliográfica, documental assim como na pesquisa de campo.

Para início de análise, vasta literatura, com autores como por exemplo Bonifácio (2003) no seu artigo “*Porto de Maputo: nova página na sua história*” e Francisco (2004) também no seu artigo “*Portos e Caminhos-de-Ferro sob gestão privada: valorizar activos fixos*”, tiveram tendência a transparecer em seus escritos a noção de que houve uma cedência (como se fosse uma concessão tradicional) à gestão privada e não parceria entre o público e o privado. Nesta forma, é pertinente ilustrar quais elementos fazem desse acordo uma PPP.

Conforme foi explicitado na revisão de literatura, o ADB (2012) apresenta como elementos característicos de um contrato de PPP em primeiro lugar a *longevidade*, ou seja, esses contratos são de longa duração. E no caso do Porto de Maputo como tal, teve um contrato inicial de 15 anos, mesmo sob pressuposto de ter sido assinado antes da previsão legal explícita, este quesito conforma-se com a legislação vigente.

Outro aspecto prende-se com o *estabelecimento de indicadores de desempenho* e este aspecto foi acautelado no Artigo 13 no Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho ao afirmar que cabia ao MTC definir os padrões a serem seguidos pela concessionária.

A terceira característica que faz deste acordo uma PPP está estritamente relacionado com a clarificação da forma como será feito o *financiamento de activos fixos* (tendo em conta que esta é uma PPP do tipo JV não equitativa, quer dizer que não houve associação de capitais dos *co-ventures*). Neste caso, através do Artigo 5 do Decreto nº 20/2000 de 25 de Julho ficou definido que essa actividade é da responsabilidade da concessionária.

Olhando para adiante, foi afirmado durante toda a pesquisa que o tipo de PPP gestora do Porto de Maputo era uma JV, posição assumida também por Farlam (2005). A primeira característica que estimula a considerar essa posição está na noção conceptual apresentada por Miranda e Maluf (2009), isto é, estamos perante este modelo de PPP quando duas ou mais

empresas em comunhão de interesses juntam-se para a concepção de certos objectivos. E esse preceito está contido no caso do Porto de Maputo, visto que no início da exploração do empreendimento os *co-ventures* eram o CFM e *Portus Índico*, mesmo depois das alterações na estrutura gestora (concretamente nos accionistas do consórcio *Portus Índico*) manteve-se a noção de JV e com o CFM e *Portus Índico* como *co-ventures*.

Para aprofundar mais a classificação, baseando-se na matriz apresentada por Miranda e Maluf (2009), pode-se sublinhar que esta é uma JV do tipo corporativa quanto à formalidade e, olhando para o caso do Porto de Maputo esta noção encontra-se claramente explicitada, visto que os integrantes da JV (tanto o público assim como o privado) criaram uma sociedade que é responsável pelo desenvolvimento do Porto de Maputo, que é a SPV denominada MPDC. Ainda sobre a classificação de Miranda e Maluf, mas tendo em conta o critério de nacionalidade, esta JV sempre foi e é nacional, porque sempre fizeram parte desta duas empresas nacionais (o CFM e a empresa moçambicana *Portus Índico*).

O último elemento da classificação destes autores é quanto a participação financeira dos integrantes. À luz desse item, esta JV sempre foi não equitativa, ou seja, as empresas não associaram capitais e sempre detiveram-no em proporções desiguais. Isto é, o CFM sempre foi detentor de 49% e a contraparte privada sempre controlou 51% das acções.

Olhando com especial enfoque para a questão atinente à modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo, pode-se notar que há diferenças substanciais entre o projectado e o realmente investido na compra de equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo. Assim sendo, no primeiro momento, isto é, quando entrou o MPDC para a gestão do Porto de Maputo havia anunciado que seriam inicialmente investidos 3.8 Milhões de Dólares para a compra de equipamento para esta terminal, entretanto fundado no documento de avaliação de desempenho do plano de negócios, ficou explícito que somente foram aplicados 2.7 Milhões de Dólares o que mostra um défice de 1.1 Milhão de Dólares.

A segunda etapa de planificação sublinhou através do plano operacional (2006-2009), que seriam investidos 2.1 Milhões de Dólares. Mas o instrumento que avaliou esse plano (neste caso foi o Relatório e Contas) ilustrou que foram apenas investidos pouco mais da metade do

anunciado, ou seja 1.4 Milhão de Dólares o que mostra que 0.7 Milhões de Dólares não foram para o destino previamente acordado.

A terceira fase de planificação de investimentos no Porto de Maputo está marcada pelo *Master Plan* aprovado em 2009, que mostrou que seriam empregues 2.6 Milhões de Dólares. Efectivamente, a partir do CAPEX de 2013 percebeu-se que o real valor alocado à terminal de contentores foi de 1.97 Milhões de Dólares dessa forma nota-se que houve um não-investimento de 0.63 Milhões de Dólares.

A última fase de planificação foi definida no plano de investimentos de 2011 em que para este foi definido o maior volume de sempre em termos de investimento – 6.3 Milhões de Dólares, mas o Relatório e Contas que serviu como base para avaliação (que foi o relatório de 2014), revelou que foram alocados 5.2 Milhões de Dólares o que mostra que não foram aplicados 1.1 Milhão de Dólares do valor planificado.

Desta exposição é perceptível que em planificação foram anunciados 14.8 Milhões de Dólares para a terminal de contentores do Porto de Maputo. No entanto, foram efectivamente investidos 11.27 Milhões de Dólares e assim está apresentado como défice 3.53 Milhões de Dólares. Desta feita, é notório que em todos processos de investimento houve sempre um défice entre o realmente investido e o planificado pelo MPDC. Procedendo à uma análise mais detalhada a esse caso, podemos perceber que o agente (que neste caso é o MPDC) não cumpriu na íntegra com os desígnios pelos quais o principal (GdM) o colocou naquele posto.

O que explica o facto de o MPDC (que é o agente) não ter cumprido com o objectivo na íntegra está profundamente ligado ao risco moral, visto que o GdM desconhece a acção exacta do MPDC. Significa que, o GdM não tem certeza total que o MPDC investiu todos os valores que este último comprometeu-se a aplicar.

Ademais, este risco moral cresce porque a fiscalização sobre a actividade do MPDC é fraca. E essa fraqueza pelo menos a nível externo é imposta pelos imperativos legais, visto que a Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro no Capítulo I, Artigo 3, Alínea “e” veda o TA de fiscalizar o MPDC, baseado no argumento de que o MPDC é uma sociedade em que os capitais públicos estão em menor número em relação aos privados.

Além da fraca fiscalização externa da PPP, na dimensão interna a fraca fiscalização é associada à informação oculta. Uma vez que o CFM é quem detém e manuseia a informação relativa a exploração do Porto de Maputo e quando o MTC solicita a informação, o CFM apenas disponibiliza informação que não compromete negativamente o seu desempenho.

Com essa informação que é encoberta pelo CFM, desenha-se uma situação em que há assimetria de informação. O que significa que MTC e o MPDC possuem informação diferente, isso agrava mais ainda a dificuldade de fiscalização do MPDC.

Assim, está clarificado que nem MTC (como fiscal interno), nem o TA (fiscal externo) tem elementos suficientes para fiscalizar de forma activa, cabal e parcial o MPDC como um todo e verificar se esta entidade está efectivamente a modernizar o equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo.

Sem estrutura para o MTC e/ou TA fiscalizar o MPDC, não há condições para que estes possam responsabilizar. E se voltamos ao debate em torno da responsabilização esta pressupõe essencialmente uma estrutura em que o principal levanta uma série de questionamentos com vista a reunir informação para sancionar ou premiar o agente. Desta feita olhando para o caso vertente, visto que o MTC não acessa a todo rol de informações então este processo de responsabilização não é efectivo nem parcial.

Conforme apresentamos até aqui, está claro que não está criado nem o ambiente para que o MTC e o TA fiscalizem o MPDC e nem para que se proceda à devida responsabilização. Aproveitando-se desse ambiente, o MPDC não se sente suficientemente estimulado a cumprir o objectivo (modernizar o equipamento da terminal de contentores do Porto de Maputo) à 100%. Por essa via, é que encontramos como resultado a ineficácia do MPDC no processo de modernização de equipamento do Porto de Maputo, que em termos numéricos pode ser revelada através do desinvestimento de 3.53 Milhões de Dólares nesta componente.

Capítulo VI – Disposições Finais

Conclusões

Com a finalização do presente trabalho está claro que as PPP's são um mecanismo indispensável para o sector público na provisão de bens e serviços e permite ao Estado a focar-se nas suas actividades essenciais, mas se não forem implementadas cautelosamente podem elevar os níveis de endividamento dos Estados.

Foi possível também compreender que as PPP's pela estrutura que geralmente criam, caracterizada pela existência de uma entidade pública que, confere à privada algum tipo de poder para que esta execute um determinado trabalho, faz com que naturalmente desenhe-se uma situação em que por um lado temos o público como principal e o privado como agente (ou seja, relação agente-principal), nessa relação, o principal está exposto à todos possíveis problemas provenientes dessa interacção.

Olhando para o argumento defendido na pesquisa que, foi o seguinte: O facto da PPP assumir a forma de JV do tipo corporativa faz com que surja o MPDC, isso leva à existência de um ente público e outro privado na sociedade desta empresa, reduzindo a margem para que haja a imparcialidade e efectividade na fiscalização da PPP. Desse modo, não há meios para a responsabilização diante de casos de incumprimento de objectivos, por essa via configura-se uma situação em que o MPDC não actua dentro dum quadro institucional que estimule o cumprimento de objectivos, levando à ineficácia no processo de modernização do equipamento na terminal de contentores no Porto de Maputo.

Desta forma, é correcto afirmar que este argumento tem a sua validade assegurada nesta pesquisa, na medida em que por imperativos legais e estruturais, nem o MTC nem o TA conseguem fiscalizar, assim não há espaço para que haja algum tipo de responsabilização, tendo em conta que, o MPDC é uma sociedade comercial que busca maximizar benefícios. Por esta via, não se sente obrigado à cumprir os objectivos à 100%, então, isso explica a ineficácia no processo de modernização do equipamento do Porto de Maputo e os dados da pesquisa de campo reflectem a veracidade do argumento da pesquisa, visto que foram anunciados 14.8 Milhões de Dólares, mas somente foram investidos 11.27 Milhões de Dólares.

Após a exposição das principais conclusões desta pesquisa, é importante expor quais seriam as possíveis recomendações para que em momentos futuros da vigência do contrato, atinjam-se os objectivos de forma cabal.

Recomendações

É sabido que nesta JV tem uma parte pública e outra privada, contudo a parte pública aparece como representante do lado governamental (o que em algum momento tende a revestir esse sócio com algum poder sobre o privado) e simultaneamente como um membro da sociedade empresarial. Então, é de capital importância que esteja claramente definido e difundido qual é o papel (isto é, se é um simples sócio ou vem como agente do Governo Central) e quais são os limites de actuação do contraente público na PPP, de modo a que se possa responsabilizar (negativamente) os incumpridores dos objectivos e premiar o lado (público ou privado) com melhor desempenho (responsabilização positiva).

Sobre o axioma de que as EP's são entidades do Estado que geram lucro, é de capital importância que se exponha os dividendos que o CFM projecta e os que realmente obtém com a exploração do Porto de Maputo, para que este seja um dos mecanismos para determinar em que medida esta PPP é benéfica ao Estado moçambicano⁴⁶.

Depois de expor como melhorar esta PPP e quiçá outras semelhantes, urge como necessidade fazer a proposta de estudos futuros nesta área. Assim sendo, fica como sugestão o seguinte:

a) Analisar a possibilidade de eficácia cabal das PPP's nas sociedades em que lado público é o accionista maioritário na sociedade comercial.

b) Estudar como balançar por um lado o lucro e por outro a prossecução do interesse público numa PPP em que o lado público é accionista minoritário.

c) Desenhar uma metodologia-base para elaborar o *public service comparator* de modo a que saibamos objectivamente onde, em que casos e que forma de PPP adoptar.

⁴⁶ Além disso, podemos a partir daqui saber em que proporções poderá o Estado nos exercícios futuros, reduzir as transferências provenientes do Orçamento de Estado.

Referências Bibliográficas

Livros

AMARAL, Wanda do (Compil.). *Guia para apresentação de teses, dissertações e trabalhos de graduação*. 2ª. ed. rev. Maputo: Livraria Universitária, 1999.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *As Parcerias Público-Privadas – PPP's no direito positivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2005.

BARAC, Karin; VAN STADEN, Marianne. *Internal auditing as a corporate governance mechanism: a comparison between public sector and private sector functions*. s.l.: s.n., 2014.

BRUYNE, P. et. al. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editores, 1991.

CARVALHO, J. Eduardo. *Metodologia do trabalho científico*. 2ª. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2009.

CASTILHO, Denis. *Sentidos da Modernização*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2010, Pp. 126-140.

COMISSÃO das COMUNIDADES EUROPEIAS. *Livro verde sobre as parcerias público-privado e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2004.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4ª. ed. London: SAGE, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DOS SANTOS, Agnaldo. *Privatização, terciarização e parceria nos serviços públicos: conceitos e tendências*. São Paulo: s.n., 2009.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e geral*. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

FONSECA, João. José. Saraiva. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

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

_____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAY, J. *Al-Quaeda e o que significa ser moderno*. Trad. de Maria B. de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004.

KOTABE, M. *Administração de Marketing Global*. São Paulo: Atlas, 2000.

MAPUTO PORT DEVELOPMENT COMPANY. *Do Cais Gorjão ao Futuro – 110 Anos do Porto de Maputo*. Maputo: Marimbique, Conteúdos e Publicações, Lda., 2013.

MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica para o curso de Direito*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis e metodologia jurídica*. 5ª. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

_____. *Metodologia Científica*. 6ª. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Acções Governamentais*. 2ª. ed. rev. act. s.l.: Editora Atlas, 2009.

MEDEIROS, João Bosco. *Redacção científica*. 8ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MENDES, João Castro. *Introdução ao estudo do direito*. rev. Lisboa: Artes gráficas, 1994.

MINIVERNINI, N. *O exportador*. 4ª. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

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

PEREIRA DE LIMA, Alfredo. *História dos Caminhos-de-Ferro de Moçambique*. Maputo: Administração dos Portos e Caminhos-de-Ferro e Transportes de Moçambique, 1971. Cap. XVII.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. 2ª. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

SLOMSKI, Valmor *et. al.* *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

Dicionários, Enciclopédias e Outras Obras Remissivas

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salle. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Monografias, Dissertações e Teses

BILÉRIO, Bernardino Essau. *Dinâmica da accountability vertical no contexto da Governança Local em Moçambique entre 1998-2010: Um estudo de caso do Município da Matola*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestrado em Governança e Administração Pública, Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2011.

CORREIA, Vanda Cristina Charrua. *Parcerias Público-Privadas: análise do custo-benefício*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestrado em Contabilidade e Finanças, Escola Superior de Ciências Empresariais, Instituto Superior Politécnico, Setúbal, 2014.

HERNÁNDEZ, José Manuel Lavers. *Impacto das Parcerias Público-Privadas na esfera dos contratos públicos no Brasil*. Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, Instituto de Direito Público, Brasília, 2013.

JAQUE, Basílio Flores. *Análise das causas de ineficiências na remoção de resíduos sólidos no âmbito das Parcerias Público-Privadas no Município de Maputo: o caso do Distrito Municipal KaMubukwana (2011-2012)*. Monografia apresentada para obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública, Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2015.

MENDES, Andréa Paula Segatto. *Teoria da Agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade-empresa*. Tese apresentada

para obtenção do grau de Doutorado em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001.

MOTA, Ana Carolina Y. H. A. *Accountability no Brasil: Os Cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para obtenção do grau de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NASCIMENTO de JESUS, Manoel Vitor do. *Parceria Público-Privada: análise do sistema de disposição oceânica do Jaguaribe*. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Económicas, Faculdade de Ciências Económicas da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

PEREIRA, Carlos E. Q. *Parcerias Público-Privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle*. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Pós-graduado em Direito Público e Controle Externo. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2006.

PEREIRA, Priscila Calixto. *Parceria Público-Privada na gestão pública do Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. Instituto a Vez do Mestre, Universidade Candido Mendes, Brasília, 2015.

SIBANDA, João Corsino. *Impacto das Parcerias Público-Privadas no aumento da taxa de cobertura de abastecimento de água: o caso do Bairro de Tambara II, na Cidade de Chimoio*. Monografia apresentada para obtenção do grau de Licenciatura em Economia, Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2008.

Artigos Científicos e Revistas

BONIFÁCIO, António. *Porto de Maputo: Nova página na sua história*. In PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.). *Xitimela: CFM – estrutura e estratégias para o futuro*. Maputo: CFM, Gabinete de Comunicação e Imagem, 2003, Pp. 36-37, nº 13/14.

EUROPEAN COMISSION. *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*. Bruxelas: European Comission, 2003.

FAEL, Baltazar. *Lei das Parcerias Público-Privadas apresenta fragilidades que podem ser aproveitadas pela elite político-empresarial*. 15^a. ed. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2013.

FELSINGER, Klaus. *Public-Private Partnerships handbook*. s.l.: Asian Development Bank, 2008.

FISCHER, Ronald; NHABINDE, V. *Parcerias Público Privadas em Moçambique*. Maputo: CEA-II & UEM, 2012.

FRANCISCO, David. *Portos e Caminhos-de-Ferro sob gestão privada: valorizar os activos concedidos*. In PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.) *Xitimela: racionalização dos activos fixos*. Maputo: CFM, Gabinete de Comunicação e Imagem, 2004. p. 13, Dossier Gapi, nº 15.

FRANCISCO, David. *Prioridades do CFM para os próximos anos: saneamento e recuperação financeira*. In PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.) *Xitimela: racionalização dos activos fixos*. Maputo: CFM, Gabinete de Comunicação e Imagem, 2004. Pp. 26-27, Dossier Gapi, nº 15.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T (orgs.). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande Do Sul (UFRGS), 2009.

KENNE DA SILVA, Pedro Gabriel. *O papel do controlo interno na administração pública*. Rio Grande do Sul: s.n., 2005.

KJAER, Anne M.; HANSEN, Ole H.; THOMSEN, Jens P. F. *Conceptualizing State Capacity*. s.l: University of Aarhus, 2002. DEMSTAR Research Report nº. 6.

LIMA, Gustavo Barbieri; CARVALHO, Dirceu T. *Joint Venture como estratégia de internacionalização de empresas: um ensaio teórico*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

MIRANDA, Maria Bernadete; MALUF, Clovis A. *Contrato de Joint Venture como instrumento jurídico de internacionalização das empresas*. s.l: Revista de Direito no Brasil, 2009. Vol. 3. Pp. 1-10.

NHAMIRE, Borges. *Janela Única Electrónica: uma reforma comprometida – Procurement, quadro institucional, processos, riscos, perspectivas*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2016.

NHAMIRE, Borges; MATINE, Jorge. *Parcerias Público-Privado, um investimento necessário mas problemático em Moçambique: caso da concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2015.

PIRES, Valdemir. *Controle Social da Administração Pública: entre o político e o económico*. In: GUEDES, Álvaro; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle Social da Administração Pública: cenários, avanços e dilemas do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP Cultura Académica, 2007. Cap. 1, Pp. 18-41.

PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.) *Xitimela: 1975-2005, 30 anos de desempenho ferro-portuário*. Maputo: Enerst & Young, 2005. nº 16.

PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.) *Xitimela: Racionalização dos activos fixos*. Maputo: CFM, Gabinete de Comunicação e Imagem, 2004, Dossier Gapi, nº 15.

PORTOS E CAMINHOS-DE-FERRO DE MOÇAMBIQUE, EMPRESA PÚBLICA (CFM, E.P.). *Activos ferro-portuários 1998-2002*. Maputo: CFM, 2003.

PRATES, Jane Cruz. *O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária*. Porto Alegre: Textos e Contextos, 2002. Vol 11, nº 1, Pp. 116-128.

SKELCHER, Chris. *Public-Private Partnerships and Hybridity*. In FERLIE, Ewan; LYNN JR, Laurence; POLLIT, Christopher. (EE.). *In the Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2007. Pp. 346-365.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *Guidebook on promoting good governance in Public-Private Partnerships*. Geneva: United Nations, 2008.

WOOD JÚNIOR, Thomaz. *Organizações híbridas*. São Paulo: RAE, 2010. Vol. 50, Pp. 241-247.

Documentos

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). *Public-Private Partnership Operational Plan 2012-2020*. Filipinas: Asian Development Bank, 2012.

CASTELLO BRANCO, José Eduardo S.; LO FIEGO, Sandra Vigné; ALVES, Márcio F.C.F. *Manual de Parcerias Público-Privadas*. Rio de Janeiro: Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privado (CGP), 2008.

FARLAM, Peter. *Working Together: assessing Public-Private Partnerships in Africa*. Pretoria: The South African Institute of Affairs, 2005. NEPAD Policy Focus Report n° 2.

FUNDAÇÃO ESTUDOS DO MAR (FEMAR). *Curso básico de arrumação e estivagem técnica*. Rio de Janeiro: Directoria de Portos e Costas, 2001.

FUNDO DE INVESTIMENTO E PATRIMÓNIO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA (FIPAG). *Financiadores*. s.l.: Joomla, 2016. Disponível em: <http://www.fipag.co.mz.pdf>, acesso em 23. set. 2016.

HER MAJESTY'S TREASURY. *Joint Ventures: a guidance note for public sector bodies forming joint ventures with the private sector*. s.l.: Crown, 2010.

MANTERO, Francisco; SANTOS, Nuno. *Relatório final sobre a conferência "Parceria Público-Privada em Moçambique"*. Maputo: Centro de Desenvolvimento da OCDE, 2002.

MAPUTO PORT DEVELOPMENT COMPANY. *Business plan (2003-2006)*. Maputo: MPDC, 2003b.

MAPUTO PORT DEVELOPMENT COMPANY. *Business plan: performance evaluation*. Maputo: MPDC, 2006.

MAPUTO PORT DEVELOPMENT COMPANY. *General Appraisal of Maputo Port*. Maputo: MPDC, 2003a.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES. *Concessão do Porto de Maputo*. Maputo: MTC, 2000. Draft. Pp. 1-4.

MOZABANCO. *Financiamento às infra-estruturas em Moçambique*. Maputo: s.n., 2012.

PORT OF MAPUTO. *Capital Expenditures*. Maputo: Port of Maputo, 2013.

PORT OF MAPUTO. *Investment Plan*. Maputo: Port of Maputo, 2011.

PORT OF MAPUTO. *Port of Maputo Master Plan*. Dubai: SOGREAH, 2009a. Final report.

PORT OF MAPUTO. *Port of Maputo Operational Plan (2006-2009)*. Maputo: MPDC, 2005.

PORT OF MAPUTO. *Port of Maputo Operational Plan (2009-2013)*. Maputo: MPDC, 2009b.

PORTO DE MAPUTO. *Manual e Directório 2013-2014*. Bromborough: Meridian Publications, 2014.

PORTO DE MAPUTO. *Manual e Directório 2016-2017*. Bromborough: Meridian Publications, 2017.

PORTO DE MAPUTO. *Relatório e Contas 2009*. Maputo: MPDC, 2010.

PORTO DE MAPUTO. *Relatório e Contas 2014*. Dubai: SOGREAH, 2015.

QUIUM, Abdul. *Public-Private Partnership in infrastructure*. Bangkok: UNESCAP, 2011.

ROST, Rogério Carlos. *Parcerias Público-Privada: o instituto e seus aspectos polémicos*. s.l.: s.n., 2008.

STEVENSON, William J. *Estatística aplicada à Administração*. São Paulo: Habra, 1981.

TAN, Virginia, *et. al.*. *Public-Private Partnerships (PPP)*. s.l.: Advocates for International Development (A4ID), 2012.

TERJESEN, Siri. *Joint Ventures: synergies and benefits*. s.l.: Qfinance, 2012.

TER-MINASSIAN, Teresa. *Public-Private Partnerships*. s.l.: International Monetary Fund (IMF), 2004.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. *Tema II: controlo Externo das Parcerias Público-Privadas*. Maputo: Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, 2006.

VR BUSINESS SALES. *Advantages and disadvantages of Joint Venture*. Edmonton: VR, 2011.

ZANATTA e RABELO. *Manual de contratos de prestação de serviços terceirizados*. 2ª. ed, Santa Catarina: Governo do Estado de Santa Catarina, 2009.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme H. de La Rocque. *O Controlo externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

Quadro Legal

Constituição

Constituição da República de Moçambique. Boletim da República, I Série, número 51, de 22 de Dezembro de 2004.

Leis

Lei nº 4/2009. *Aprova o Código de Benefícios Fiscais*. Assembleia da República: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, de 12 de Janeiro.

Lei nº 15/2011. *Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e concessões empresariais, e revoga algumas disposições da Lei de Electricidade (Lei nº 21/97 de 1 de Outubro)*. Assembleia da República: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, Número 32, de 10 de Agosto.

Lei nº 26/2009. *Atinente a lei que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo e revoga as Leis n.ºs 13/97, 14/95 e 16/97, ambos de 10 de Julho*. Assembleia da República: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, Número 38, de 29 de Setembro.

Decretos

Decreto nº 40/94. *Transforma Empresa Nacional de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique E.E. em empresa pública, passando a ser designada por Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique E.P. ou abreviadamente CFM.* Conselho de Ministros: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, 4º Suplemento, Número 36, de 13 de Setembro.

Decreto nº 22/2000. *Aprova a concessão do Porto de Maputo e revoga as disposições das Portarias nº 18630 de 24 de Abril de 1965 e regulamento por ela aprovado, e nº 606/71 de 26 de Junho, dos Decretos nº 34/94 de 1 de Setembro e nº 19/94 e nº 40/94, ambos de 13 de Setembro, do Decreto nº 5/98 de 24 de Fevereiro e do Diploma Ministerial nº 211/98 de 2 de Dezembro.* Conselho de Ministros: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, Número 29, de 25 de Julho.

Decreto nº 16/2012. *Aprova o Regulamento da Lei nº 15/2011 de 10 de Agosto, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.* Conselho de Ministros: Imprensa Nacional de Moçambique, I Série, Número 27, de 4 de Julho.

Normalização usada para o resumo

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICA (ABNT). *Informação e documentação: Resumo – apresentação.* Rio de Janeiro: ABNT, 2003. NBR 6028.

Anexos

Anexo I – Lista de Entrevistados

Nome	Sector	Organização	Data da Entrevista
Domingos Manjate	Funcionário do Gabinete de Comunicação e Imagem	Portos e Caminhos-de- Ferro de Moçambique	19.04.2017
Gimo Alberto Chande	Funcionário da Direcção de Administração e Finanças	Portos e Caminhos-de- Ferro de Moçambique	06.06.2017
Amândio Cháuque	Director do Gabinete Jurídico	Ministério dos Transportes e Comunicações	16.05.2017
Kristina Abudo de Klerk	Funcionária da Direcção de Operações Portuárias	Maputo Port Development Company	23.05.2017 e 20.06.2017
David Zefanias Sibambo	3ª Secção	Tribunal Administrativo	07.06.2017
(2) Anónimos	Terminal de Contentores do Porto de Maputo	Maputo Port Development Company	05.06.2017

Tabela 4: Lista de Entrevistados

Anexo II – Listas de Perguntas

Guião de entrevista direccionado ao Ministério dos Transportes e Comunicações

Meu nome é Gerson Zandamela Agostinho, estudante do curso de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. Estou a desenvolver um trabalho académico, cujo tema é designado “Parcerias Público-Privado em Moçambique: o caso da modernização do equipamento no Porto de Maputo entre 2003 e 2014”.

1. Tendo em conta que, o Governo de Moçambique (representado pelo MTC) lançou o concurso para concessão do porto em 1997, qual foi a fundamentação/estudo que levou o MTC a concessionar a gestão do Porto de Maputo?
2. Quais eram os activos (em termos de equipamento) de que dispunham Porto de Maputo em 2003 quando efectivamente começou a ser implementado o acordo de parceria?
3. Tendo em conta que, o processo de concessão do Porto de Maputo aconteceu no momento em que este empreendimento estava sob a gestão do CFM, por que razão optou-se por uma Parceria Público-Privado como forma de ajuste?
4. Fundamentado no Artigo 23 da Lei das Parcerias Público-Privado, que prevê a necessidade da confidencialidade de alguma informação, contudo a alínea a) do mesmo artigo, assegura que é conferida a entidade legalmente competente obrigação de proceder à publicação dos relatórios contabilísticos relativos à actividade do empreendimento. Sendo assim, o MTC é a entidade responsável pela fiscalização prévia (a nível interno), onde é que o MTC torna os relatórios públicos?
5. Qual foi a quantia que o MPDC destinou para à modernização em cada exercício económico (anual ou plurianual) entre 2003 e 2014?
6. Quando iniciou efectivamente a concessão, quais foram as metas definidas no plano que o MPDC Enviou?
7. Qual foi a quantia realmente destinada à modernização do equipamento que o MPDC reportou?
8. De acordo com o Decreto nº 22/2000 de 25 de Julho do Conselho de Ministros, está estabelecido no Artigo 5 que “(..) a concessão deverá, nos termos previstos na concessão ora aprovada executar, quer em terra quer no plano de água, os trabalhos de reabilitação, construção e manutenção de infra-estruturas portuárias”. A questão que se

levanta é, que tipo de instrumentos o MPDC convencionou para que o Governo acompanhe a efectivação da reabilitação (que inclui dentre várias actividades, a modernização) das infra-estruturas portuárias?

9. Tendo em conta que o MTC é quem fiscaliza em primeira instância a empresa que gere todo o Porto de Maputo, quais são as recomendações que esta envia ao MPDC para melhoria na gestão do empreendimento?
10. Com que periodicidade o MPDC envia esses relatórios ao MTC?
11. Conforme a Constituição da República de 2004 concretamente no Título IX, Capítulo III, Secção III, Artigo 230, nº 2, b), que prescreve que compete ao Tribunal Administrativo “*fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo*”. A partir daqui nota-se que o TA actua como Tribunal de Contas e à luz dessa disposição tem como uma de suas competências fiscalizar quaisquer contratos celebrados pela Administração. Tendo em conta as tarefas que a concessionária se prontificou a desempenhar, quais são os aspectos que o TA menciona nos pareceres enviados ao MTC?

Guião de entrevista direccionado ao Tribunal Administrativo

Meu nome é Gerson Zandamela Agostinho, estudante do curso de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. Estou a desenvolver um trabalho académico, cujo tema é designado “Parcerias Público-Privado em Moçambique: o caso da modernização do equipamento no Porto de Maputo entre 2003 e 2014”.

1. Tendo em conta o Artigo 14 da Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro, está definido que compete ao TA fiscalizar de modo sistemático os actos e contratos de que resultem receitas e despesa para o Estado. Dessa forma, como é que é feita essa fiscalização deste contrato em particular?
2. Fundamentado no Artigo 23 da Lei das Parcerias Público-Privado, que prevê a necessidade da confidencialidade de alguma informação, contudo a alínea a) do mesmo artigo, assegura que é conferida a entidade legalmente competente obrigação de proceder à publicação dos relatórios contabilísticos relativos à actividade do empreendimento. Sendo assim, o TA é a entidade responsável pela fiscalização externa, quantos relatórios o TA já recebeu do MTC sobre a matéria desde 2003?
3. Conforme a Constituição da República de 2004 concretamente no Título IX, Capítulo III, Secção III, Artigo 230, nº 2, b), que prescreve que compete ao Tribunal Administrativo “*fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo*”. A partir daqui nota-se que o TA actua como Tribunal de Contas e à luz dessa disposição tem como uma de suas competências fiscalizar quaisquer contratos celebrados pela Administração. Tendo em conta as tarefas que a concessionária que gere o Porto de Maputo se prontificou a desempenhar (os trabalhos de reabilitação, construção e manutenção de infra-estruturas portuárias – Art. 5 do Decreto nº 22/2000 de 25 de Julho), com que periodicidade o Tribunal Administrativo envia as recomendações melhoramento do empreendimento concessionado?
4. Para qual das instituições (GdM ou MPDC) e qual é o conteúdo do pareceres o TA envia nas recomendações de melhoramento do empreendimento concessionado?
5. Conforme a Lei nº 26/2009 de 29 de Setembro, no Artigo 2, número 3, o TA deve fazer o controlo dos empreendimentos públicos tendo como base a economia, eficiência e

eficácia. Quais são os mecanismos que o TA convencionou para controlar o empreendimento que gere o Porto de Maputo, nesses domínios?

6. A partir das informações que o MTC disponibiliza, quais são os indicadores que TA desenhou para determinar a eficiência/ineficiência deste empreendimento?

Guião de entrevista direccionado ao MPDC

Meu nome é Gerson Zandamela Agostinho, estudante do curso de Licenciatura em Administração Pública na Universidade Eduardo Mondlane. Estou a desenvolver um trabalho académico, cujo tema é designado “Parcerias Público-Privado em Moçambique: o caso da modernização do equipamento no Porto de Maputo entre 2003 e 2014”.

1. Quando o GdM e o MPDC firmam o contrato em 2000, de que equipamento dispunha o Porto?
2. Estava acordado que o MPDC devia entrar para a sociedade com algum rol específico de equipamentos? Quais?
3. Quais foram as metas definidas concernentes à modernização do equipamento portuário no instrumento de planificação assinado com o GdM nas principais etapas do acordo (tendo em conta o intervalo compreendido entre 2003 e 2014)?
4. Qual foi o efectivo desempenho do MPDC no cumprimento dessa cláusula do instrumento nesse período estipulado?
5. Tendo em conta o site *finnfund*⁴⁷ no título “*complete renovation for delapidated port*” publicado em 2004 está afirmado que a primeira tarefa do MPDC era uma modernização e reparação em larga-escala do Porto, qual foi o levantamento feito do equipamento que deviam modernizar e quais foram as metas definidas?
6. Qual foi a quantia destinada à modernização de equipamento?
7. Tendo em conta questão anterior, se estava previsto até 2006 investir a quantia citada anteriormente, em que percentagem o MPDC cumpriu o objectivo estabelecido?

⁴⁷ Maputo Port Draws foreign investors. Disponível em:
https://www.finnfund.fi/ajankohtaista/arkisto04/en_GB/maputo/

-
8. Tendo em conta que em 2006 mudou a estrutura accionista dentro do MPDC, quais foram os objectivos que estes modificaram (acrescentando, reduzindo, introduzindo ou suprimindo) no concernente a modernização do equipamento portuário?
 9. De acordo com o Decreto nº 22/2000 de 25 de Julho do Conselho de Ministros (concede à gestão do porto ao operador privado), está estabelecido no Artigo 5 que “(..) a concessão deverá, nos termos previstos na concessão ora aprovada executar, quer em terra quer no plano de água, os trabalhos de reabilitação, construção e manutenção de infra-estruturas portuárias”. A questão que se levanta é, que tipo de instrumentos o MPDC e o GdM convencionaram para que o Governo controle se está haver a efectiva reabilitação (que inclui dentre várias actividades a modernização) das infra-estruturas portuárias?
 10. Com que periodicidade o MPDC envia esses relatórios ao GdM?

Questionário destinado aos Manuseadores do Equipamento na Terminal de Contentores

Função:

Ano de Admissão no Porto:

Tempo de Actividade nessa Função:

Grau e Tipo de Instrução:

1. Quais são as máquinas que compõem a terminal de contentores?
2. Quais são as máquinas estão a operar e são anteriores à 2003?
3. Quais são as máquinas que estão em estado obsoleto?
4. Em que datas (anos) receberam máquinas novas para substituir as antigas ou repor? Quais são as máquinas?
5. Há algum tipo de actividade que não está a ser desempenhada por falta de reposição de algum equipamento?
6. Quanto tempo, em média, leva para repor (podendo ser comprar nova ou reparar) uma máquina que esteja danificada?