



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Administração Pública

O contributo das Parcerias Público-Privadas para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique (2019-2024): *O caso da concessão rodoviária à Rede Viária de Moçambique (REVIMO).*

Basílson José Ferraz Logomale

Supervisor: Prof. Dr. Egídio Guambe

Co-Supervisor: Me. Carlos Tovele

Maputo, Junho de 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Basílson José Ferraz Logomale

O contributo das Parcerias Público-Privadas para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique (2019-2024): *O caso da concessão rodoviária à Rede Viária de Moçambique (REVIMO).*

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 Egídio Guambe e do Mestre Carlos Tovele.

Maputo, Junho de 2025

O contributo das Parcerias Público-Privadas para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique (2019-2024): *O caso da concessão rodoviária à Rede Viária de Moçambique (REVIMO).*

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 Egídio Guambe e do Mestre Carlos Tovele.

Data de Aprovação ____/____/2025

Mesa de Júri

Presidente _____

Supervisor _____

Co-Supervisor _____

Oponente _____

Maputo, Junho de 2025

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
EPÍGRAFE	viii
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	1
1.1. Problematização	3
1.2. Objectivos	5
1.2.1. Geral.....	5
1.2.2. Específicos	5
1.3. Delimitação do tema.....	6
1.4. Justificativa	6
CAPÍTULO II: QUADRO TEORICO E CONCEPTUAL	8
2.1. Parceiro Privado e Parceiro Público	8
2.2. Parceria Público-Privada.....	8
2.3. Serviços Públicos	10
2.4. Teoria da Governança Colaborativa.....	12
2.4.1. Pressupostos e aplicação da Governança Colaborativa no Sector Público (Serviços Públicos) e nas Parcerias Público-Privadas.....	13
CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA	15
3. Evolução histórica das Parcerias Público-Privadas.....	15
3.1.1. No mundo.....	15
3.1.2. Em Moçambique	16
3.1.2.1. Parceria Público-Privada e a Legislação moçambicana	18
3.2. Modalidades (Tipos) de PPPs	19
3.3. Vantagens, riscos e desafios da adopção das PPPs	21
3.3.1. Vantagens da adopção das PPPs	21
3.3.2. Riscos e desafios da adopção das PPPs.....	22
3.4. Característica e ciclo das PPPs.....	23
3.4.1. Ciclo das PPPs.....	23
CAPÍTULO IV: METODOLOGIA	25
4. Limitações do estudo.....	29
CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	30

5.	Caracterização da Prestação dos Serviços Públicos Rodoviários no âmbito das PPPs	30
5.1.	Trajectória histórica da Rede Viária de Moçambique (REVIMO)	30
5.2.	Termos de contrato da concessão	32
5.3.	Análise dos Indicadores de Desempenho	33
5.3.1.	Qualidade das infraestruturas	33
5.3.2.	Custos	38
5.3.3.	Celeridade dos serviços	44
5.3.4.	Desafios Gerais	48
	CAPÍTULO VI: DISPOSIÇÕES GERAIS	53
6.	Conclusão	53
6.1.	Recomendações	55
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
8.	ANEXOS	65
	Anexo A	65
	Anexo B	66
	Anexo C	69
	Anexo D	71

Índice das tabelas

Tabela 1: Modalidades das PPPs	21
Tabela 2: Desafios Gerais	52

Índice dos gráficos

Gráfico 1: Sexo dos respondentes	27
Gráfico 2: Frequência de utilização das rodovias	28
Gráfico 3: Motivo principal do uso das rodovias	28
Gráfico 4: Avaliação da qualidade geral do estado das rodovias	36
Gráfico 5: Problemas específicos recorrentes	36
Gráfico 6: Avaliação dos custos das portagens	41
Gráfico 7: Custos das portagens vs. Frequência de uso	42
Gráfico 8: Relação custo-benefício	42
Gráfico 9: Impacto do tempo de deslocamento devido às portagens	47
Gráfico 10: Melhorias prioritárias	50
Gráfico 11: Satisfação geral	51

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso, que resulta da minha investigação pessoal e das orientações e sugestões dos meus Supervisores, nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau académico e que ele constitui o resultado da minha investigação, estando indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes que utilizei.

O candidato

Basílson José Ferraz Logomale

Maputo, Junho de 2025

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, José Ferraz Logomale e Cecília Armando Joaquim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, soberano e eterno, meu maior motivo de gratidão. Porque d’Ele, por Ele e para Ele são todas as coisas. Toda honra, toda glória e todo reconhecimento a Ti, que foste o meu sustento nos dias bons e força nos dias difíceis. Cada página deste trabalho carrega a Tua graça, e sem Ti, nada disso seria possível.

Aos meus pais, José Ferraz Logomale e Cecília Armando Joaquim, pilares inabaláveis da minha vida. Por cada gesto de sacrifício, cada investimento, em tempo e recursos. Este trabalho é fruto do vosso amor incondicional, da vossa fé em mim e da vossa incansável dedicação à minha educação e formação. Obrigado por acreditarem sempre.

Aos meus irmãos, Nelson, Zeca, Stélio e Zeltina Logomale, com quem partilho não só laços de sangue, mas também sonhos, desafios e conquistas. Obrigado pelo apoio constante, pelas palavras de incentivo e por estarem sempre por perto, mesmo quando fisicamente distantes.

Às minhas sobrinhas, Jennifer e Sílvia, fontes de ternura e motivação.

À minha amada, Marlene Facitela, minha inspiração diária. Pela tua paciência, teu carinho, tua presença doce e firme ao longo de toda esta caminhada. És, de facto, um amor — daqueles que somam, sustentam e iluminam.

Aos meus amigos de “raiz”, Emerson José, Ângelo Nhantumbo, Nelo John, Eduardo Cláudio e Teofelo Mucai, que acompanham a minha jornada desde os primeiros passos e continuam a fazer parte da minha vida com alegria, apoio e companheirismo genuíno.

Aos amigos que a faculdade me deu — amizades que levo para a vida —, Américo Simango, Alberto Ussete, Óstel Mangujo e Sevene Marcelo, obrigado por cada conversa, cada risada e cada momento de apoio mútuo.

Aos meus colegas e integrantes do Grupo “3”, Suraya Sedeia, Nidloide da Costa, Neide Buque e Edna Benedito, com quem aprendi, cresci e compartilhei cada etapa deste desafio.

Aos docentes Carlos Tovele e Egídio Guambe, pela orientação, escuta atenta e disponibilidade em cada etapa deste processo. A vossa orientação foi crucial para a consolidação deste trabalho e para a minha formação.

Ao meu líder, mentor e bússola, Cleyton Admiro Chemane, a minha eterna gratidão pelos ensinamentos da Graça de Deus. Definitivamente, um pai na fé.

À turma do curso de Administração Pública do ano 2020 e ao corpo docente da faculdade, que ao longo dos anos contribuiu para a construção do meu conhecimento, da minha postura crítica e da minha capacidade de análise. Cada aula, cada leitura recomendada, cada palavra de estímulo deixou marcas profundas e duradouras.

Aos entrevistados deste estudo, em especial aos representantes da REVIMO, da ANE e do CIP, o meu profundo agradecimento. A generosidade, o tempo e o conhecimento partilhado foram fundamentais para a realização deste trabalho. A cada um e cada uma que abriu espaço para o diálogo, muito obrigado.

Mesmo quem não foi mencionado, minha eterna gratidão. Este trabalho é também vosso.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANE – Administração Nacional de Estradas
- BVM – Bolsa de Valores de Moçambique
- CDD – Centro para Democracia e Direitos Humanos
- CDN – Corredor de Desenvolvimento do Norte
- CIP – Centro de Integridade Pública
- DUAT – Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
- EN1 – Estrada Nacional N°1
- EN6 – Estrada Nacional N°6
- FFH – Fundo para Fomento de Habitação
- FIPAG – Fundo de Investimentos e Património de Abastecimentos de Águas
- GdM – Governo de Moçambique
- LPPP – Lei das Parcerias Público-Privadas
- MPDC – Maputo Port Development Company
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OSCs – Organizações da Sociedade Civil
- PPP – Parceira Público-Privada
- PRM – Polícia da República de Moçambique
- REVIMO – Rede Viária de Moçambique
- TA – Tribunal Administrativo
- TRAC – Trans African Concessions

RESUMO

Esta pesquisa analisa o contributo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique, no período de 2019 a 2024, com foco no caso da concessão rodoviária à Rede Viária de Moçambique (REVIMO). A análise centrou-se em três indicadores: qualidade das infraestruturas, custos envolvidos e celeridade dos serviços prestados. Com base em uma abordagem metodológica predominantemente qualitativa, a pesquisa utilizou entrevistas semiestruturadas com actores-chaves — dois directores da REVIMO, uma representante governamental e um académico ligado à sociedade civil — a fim de captar percepções, interpretações e avaliações institucionais sobre as Parcerias Público-Privadas. Para reforçar as conclusões qualitativas, a abordagem foi complementada por dados quantitativos, obtidos por meio de um inquérito por questionário aplicado a 102 usuários das rodovias sob concessão, especificamente da Estrada Circular de Maputo e da Ponte Maputo-KaTembe. Por fim, a triangulação de dados das entrevistas e os dados empíricos permitiu uma análise mais robusta. Os resultados demonstram que a Parceria Público-Privada com a REVIMO proporcionou uma melhoria não significativa na qualidade das infraestruturas, não promoveu ganhos relevantes em termos de acessibilidade e justiça tarifária, e gerou uma melhoria moderada na celeridade dos serviços. A partir dessas evidências, conclui-se que a Parceria Público-Privada analisada não teve melhoria significativa no alcance dos seus objectivos centrais — a garantia da manutenção e conservação contínua das infraestruturas rodoviárias concessionadas, a elevação da qualidade das estradas a padrões compatíveis com exigências internacionais, e a promoção de uma gestão eficiente e célere dos serviços públicos rodoviários. Finalmente, à luz da Teoria da Governança Colaborativa, observa-se que a cooperação entre os actores institucionais foi comprometida por falhas estruturais de articulação e coordenação, resultando em uma limitação significativa na eficácia da Parceria Público-Privada, comprometendo a capacidade de alcançar os objetivos centrais da concessão rodoviária à REVIMO.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; REVIMO; Serviços Públicos; infraestruturas rodoviárias, Governança Colaborativa; Moçambique.

ABSTRACT

This research analyzes the contribution of Public-Private Partnerships (PPPs) to the improvement of public road service delivery in Mozambique, between 2019 and 2024, focusing on the road concession granted to the Rede Viária de Moçambique (REVIMO). The analysis focused on three performance indicators: infrastructure quality, associated costs, and service efficiency. Based on a predominantly qualitative methodological approach, the research employed semi-structured interviews with key stakeholders — two REVIMO directors, one government representative, and one academic linked to civil society — in order to capture perceptions, interpretations, and institutional evaluations of Public-Private Partnerships. To reinforce the qualitative findings, the approach was complemented by quantitative data obtained through a questionnaire survey administered to 102 users of the concessioned roads, specifically the Maputo Ring Road and the Maputo–KaTembe Bridge. Ultimately, the triangulation of interview data and empirical evidence allowed for a more robust analysis. The results demonstrate that the PPP with REVIMO led to no significant improvement in infrastructure quality, failed to promote meaningful gains in terms of affordability and tariff fairness, and resulted in only moderate improvement in service efficiency. Based on this evidence, the study concludes that the PPP analyzed did not achieve a significant improvement in its central objectives — namely, ensuring the continuous maintenance and preservation of the concessioned road infrastructure, raising the quality of roads to internationally acceptable standards, and promoting efficient and timely management of public road services. Finally, in light of the Theory of Collaborative Governance, the study finds that cooperation among institutional actors was compromised by structural failures in coordination and articulation, resulting in a significant limitation in the effectiveness of the Public-Private Partnership, compromising the ability to achieve the central objectives of the road concession granted to REVIMO.

Keywords: Public-Private Partnerships; REVIMO; Public Services; Road Infrastructure; Collaborative Governance; Mozambique.

EPÍGRAFE

“Quando o Estado se associa ao privado, o interesse público deve continuar no banco do motorista.”

— **Pereira, L. C. B. (2010)**

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

A introdução das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Moçambique está intimamente ligada à evolução do modelo económico e institucional do país, sobretudo a partir da década de 1980. O marco inicial desse processo ocorreu em 1987, com a implementação do Programa de Reabilitação Económica e Social, que promoveu a liberalização da economia e abriu espaço para a maior participação do sector privado no desenvolvimento nacional (Cistac, 2001). Nesse contexto, as PPPs emergiram como uma estratégia viável para atrair investimentos, transferir tecnologia e melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos, particularmente num país que enfrentava os desafios da reconstrução pós-guerra civil e da transição para um sistema multipartidário (Cistac, 2001, p. 45).

Em 1996, Moçambique deu um passo marcante ao assinar um contrato de concessão com o consórcio privado *Trans African Concessions* (TRAC) para a construção e exploração da estrada Maputo–Witbank, num acordo avaliado em 3 bilhões de rands e com duração de 30 anos (Farlam, 2005). Este projecto é frequentemente citado como o primeiro grande exemplo formal de PPP rodoviária no país, com previsão de devolução da infraestrutura ao domínio público ao fim da concessão.

No plano jurídico-formal, a história das PPPs foi consolidada com a aprovação da Resolução nº 5/96, que instituiu a Política dos Transportes e reconheceu explicitamente a necessidade de envolvimento do sector privado na criação, gestão e reabilitação de infraestruturas. Em seguida, o Decreto nº 31/96, de 9 de julho, estabeleceu o regime jurídico para a concessão de estradas e pontes com portagem, criando condições de segurança jurídica para atrair investimentos privados em projectos de infraestrutura.

Por fim, a Lei nº 15/2011¹, de 10 de agosto — conhecida como Lei das PPPs — representou a coroação do processo institucional. Esta lei passou a reger de forma abrangente a celebração de contratos entre o Estado e entidades privadas para a realização de obras públicas, prestação de serviços públicos ou exploração de bens públicos, conforme o artigo 2º, nº 2, alínea a. Ao conferir maior segurança jurídica e previsibilidade aos contratos, essa lei consolidou as PPPs como instrumentos centrais na estratégia de desenvolvimento e modernização da infraestrutura pública em Moçambique.

¹ Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais.

Esta pesquisa parte do contexto em que o Estado moçambicano tem lidado com desafios crescentes na gestão e manutenção de suas infraestruturas públicas rodoviárias. Como forma de enfrentar esses desafios, o governo adotou PPPs. Foi neste cenário que, em setembro de 2019, foi criada a empresa Rede Viária de Moçambique (REVIMO), que tem como objectivo construir, conservar e explorar infraestruturas rodoviárias concessionadas pelo governo, utilizando um modelo de gestão baseado em portagens (REVIMO, 2019).

Em dezembro do mesmo ano, através do Decreto nº 93/2019, foi concessionada a REVIMO a Estrada Circular de Maputo, a Ponte Maputo-KaTembe e a Estrada Nacional Nº6 (EN6), e nos anos seguintes foram concessionadas mais rodovias, o que consolidou a empresa como a principal gestora de estradas com portagens em Moçambique.

No entanto, a implementação prática dessa PPP tem levantado fortes críticas por parte da sociedade civil, dos académicos e dos próprios utentes das rodovias.

Neste contexto, a experiência da REVIMO serve como estudo de caso emblemático para compreender os limites e possibilidades das PPPs para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique, num contexto de economia emergente, onde a pressão por infraestruturas de qualidade precisa ser conciliada com princípios de equidade e sustentabilidade.

O estudo está organizado em seis capítulos: o **Capítulo I (Introdução)** apresenta o contexto do estudo, incluindo a problematização, nele são definidos os objectivos – o geral e os específicos. Ainda neste capítulo, delimita-se o tema e justifica-se a relevância do estudo. O **Capítulo II (Quadro Teórico e Conceitual)** estabelece os conceitos-chave: PPP e serviços públicos, e fundamenta a análise da Teoria da Governança Colaborativa. O **Capítulo III (Revisão de Literatura)** explora cinco eixos: (1) evolução histórica das Parcerias Público-Privadas, (2) o enquadramento legal moçambicano; (3) as modalidades de PPPs (4) vantagens, riscos e desafios da adopção das PPPs; e (5) características e ciclo de vida das PPPs. O **Capítulo IV (Metodologia)**. O **Capítulo V (Apresentação, Análise e Discussão de Resultados)** e, por fim, o **Capítulo VI (Disposições Gerais)**, onde constam a conclusão e as recomendações.

1.1. Problematização

Conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, em alusão à denominação inglesa de *Public Private Partnership*, as Parcerias Público-Privadas são caracterizadas, segundo Matos e Gonçalves (2019, p. 18-20), como “uma colaboração duradoura entre actores públicos e privados, onde ambos desenvolvem produtos e/ou serviços em conjunto, compartilhando riscos, custos e benefícios”. Assim, continuam os autores, “essas parcerias representam acordos entre o governo e um ou mais parceiros privados” nos quais os serviços são entregues de modo que “os objectivos de Serviço Público estejam alinhados com os objectivos de lucro dos parceiros privados”, e a eficácia desse alinhamento depende de uma “transferência adequada de risco para o parceiro privado”.

Historicamente, de acordo com Zymler e Almeida (2008), as raízes das PPPs entrelaçam-se com a própria história da humanidade. As primeiras iniciativas surgiram no século XII, na Europa, quando monarcas uniram seus recursos aos de particulares em empreendimentos ousados. Um exemplo notável é a parceria entre o Rei da Inglaterra e um banco italiano para a exploração de uma mina de prata. Após um período pré-determinado, a mina retornava ao governo inglês, enriquecendo o reino com seus frutos.

A partir dos séculos XVIII e XIX, continuam os autores, as ideias liberais ganharam força, pregando a diminuição do papel do Estado na economia. A Administração Pública se viu relegada a um papel meramente regulatório, abrindo espaço para o florescimento das Parcerias Público-Privadas (Zymler e Almeida, 2008).

A finalidade das Parcerias Público-Privadas é aumentar a eficiência do Estado na prestação de serviços públicos, transferindo para o sector privado tarefas que ele pode executar ou gerenciar de forma mais económica. Para alcançar esse objectivo, é crucial estabelecer uma estrutura contratual que incentive a redução de custos a longo prazo, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados. Contrariamente ao que se poderia pensar, Bande, *et al.* (2023, p. 4) evidenciam que:

O *procurement* público [...], palco de vultosas transações e decisões cruciais, torna-se um terreno fértil para práticas nefastas que corroem a confiança pública e desviam recursos essenciais em Moçambique. [...] Utilizando-se de artimanhas e influências, tecem uma teia de favorecimentos e vantagens indevidas, subvertendo o sistema em benefício próprio.

Por exemplo, a falta de transparência dos beneficiários efectivos², descritos por Bande *et al.* (2023, p. 6), cria um manto de escuridão sobre o *procurement* público, permitindo que a corrupção prospere. Empresas de fachada, sociedades anónimas e estruturas acionistas complexas servem como escudos para indivíduos poderosos, escondendo suas identidades e garantindo acesso a contratos públicos sem o devido escrutínio. Políticos, burocratas e a elite económica tecem uma teia de interesses obscuros, utilizando o *procurement* público como um veículo para o enriquecimento ilícito. O resultado? Respondem os autores: “um sistema que beneficia os poderosos em detrimento do bem-estar da população”, recursos públicos são desviados, projectos superfaturados e a qualidade dos serviços públicos é comprometida.

Um dos pontos que gera debate e se desvirtua das finalidades das PPPs, indicado por Fael (2013, p. 2-4), é “a ausência de uma percentagem mínima de participação do capital privado nos projectos, embora a Lei estabeleça a necessidade de uma partilha equitativa dos benefícios³”. Isso significa que o privado pode investir um valor mínimo, enquanto o Estado assume a maior parte do risco e do investimento. “O Estado, ao arcar com a maior parte do investimento e dos riscos, pode ter um retorno inferior ao seu investimento, enquanto o privado, mesmo com um investimento menor, pode ter lucros significativos”. Essa assimetria de participação pode levar a uma situação em que o privado “ganha sempre”. Mesmo com um investimento mínimo, o privado se beneficia da infraestrutura e dos recursos públicos, sem arcar com a maior parte dos riscos.

Além disso, Bande (2023) e Henriques e Andrade (2021, p. 26) explicam que o Decreto 79/2022 de 30 de Dezembro⁴ tem sido criticado por “comprometer a transparência e aumentar os riscos de corrupção no *procurement* público, uma vez que abre mais espaço para ajuste-directo⁵ nas aquisições públicas, em detrimento do concurso público”.

A Lei 15/2011 foi criada para garantir que as PPPs sejam geridas de forma eficaz e transparente, mas há casos em que isso não aconteceu. Temos como exemplos concretos:

² Pessoa singular proprietária última ou que detêm o controlo final de um cliente e/ou a pessoa no interesse da qual é efectuada uma operação (Decreto nº 79/2022, de 30 de Dezembro).

³ Nº2 do artigo 6 da Lei 15/2011

⁴ Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado

⁵ Quando a entidade pública demonstra a necessidade de contratar um determinado fornecedor ou prestador de serviços sem a necessidade de concurso público.

- O caso da fraude do Fundo para Fomento de Habitação (FFH), no projecto de construção de 1200 casas nas províncias de Tete (400), Cabo Delgado (400) e Zambézia (400), que gerou uma dívida de 14 milhões de dólares ao Estado moçambicano – fora os juros (Bande, 2024; Calangue, 2024);
- A situação envolvendo a clínica universitária da Universidade Eduardo Mondlane, que levou à suspensão da concessão (Bande, 2020);
- O caso da Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo – *Maputo Port Development Company* (MPDC) –, que gere o Porto de Maputo desde 2000, mas apesar do investimento significativo, questões de transparência e *accountability* permanecem, pois não está claro como o dinheiro foi gasto e se o investimento trouxe os benefícios esperados para o povo moçambicano (Agostinho, 2017); e
- O caso da CDN – Corredor de Desenvolvimento do Norte –, que foi concessionada – apesar das dificuldades enfrentadas para garantir o consenso necessário para ser concedida – sem concurso público à gestão do Porto de Nacala e da Linha do Norte (Nhamire & Matine, 2015).

Levantada a problemática, se faz a seguinte pergunta de pesquisa: *Até que ponto a adoção das Parcerias Público-Privadas contribui para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique?*

1.2. Objectivos

1.2.1. Geral

- Analisar o contributo das Parcerias Público-Privadas para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique, com base no caso da concessão rodoviária à REVIMO.

1.2.2. Específicos

- Caracterizar a prestação dos serviços públicos rodoviários no âmbito das Parcerias Público-Privadas em Moçambique.
- Avaliar o contributo da concessão à REVIMO para a melhoria dos serviços públicos rodoviários.
- Identificar os principais desafios e oportunidades associados às Parcerias Público-Privadas no sector rodoviário em Moçambique.

1.3. Delimitação do tema

O presente estudo enquadra-se na área de Administração Pública – que, de acordo com Paludo (2012, p. 26), “compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e actividades) à disposição dos governos para a realização do objectivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da colectividade”.

O estudo concentra-se na análise da melhoria da prestação de serviços públicos em Moçambique, especificamente no sector rodoviário, no período de 2019 a 2024, por meio da implementação de PPPs, com foco na concessão à REVIMO.

O período em análise (2019-2024) foi definido em virtude da concessão ter sido aprovada pelo governo em 17 de dezembro de 2019, por meio do Decreto nº 93/2019⁶, e permanecer em vigor até a presente data da realização deste estudo.

1.4. Justificativa

A escolha da Rede Viária de Moçambique (REVIMO) deve-se ao facto de ser a primeira e, actualmente, a única empresa 100% moçambicana nesse ramo, destacando-se como a principal gestora de estradas com portagens em Moçambique, no momento a operar em cinco (5) das onze (11) províncias, nomeadamente: Maputo-Cidade, Maputo-Província, Gaza, Manica e Sofala.

Em um contexto global onde a colaboração entre sectores público e privado é cada vez mais comum para enfrentar desafios complexos, estudar o contributo das PPPs em Moçambique se torna extremamente pertinente, especialmente considerando as particularidades do país em termos de desenvolvimento, governação e infraestrutura. Além disso, a melhoria da qualidade dos serviços públicos rodoviários impacta directamente a vida da população.

Ao explorar esse caso específico de PPPs em Moçambique, o estudo contribui para a literatura existente, oferecendo perspectivas valiosas sobre práticas bem-sucedidas e desafios enfrentados. Essa análise detalhada permite a identificação de boas práticas que podem ser replicadas e desafios que precisam ser superados.

Os contributos deste estudo para a sociedade em geral são diversos. Primeiramente, ele fornece uma base para políticas públicas mais informadas; os dados e análises resultantes

⁶ Aprova a Concessão das estradas N6: Beira-Machipanda, Circular de Maputo, Ponte Maputo-KaTembe e respectivas estradas de ligação, incluindo infraestruturas conexas, à sociedade Rede Viária de Moçambique, S.A.

podem ser utilizados para formular políticas mais eficazes e baseadas em evidências, ajudando os formuladores de políticas – *policymakers* – a planejar e implementar PPPs de forma mais estratégica e eficiente.

Em termos económicos e sociais, o estudo destaca a importância da transparência e da *accountability*⁷, promovendo melhores práticas de governança. Ao melhorar a prestação de serviços públicos rodoviários, as PPPs podem contribuir para o desenvolvimento socioeconómico, criando empregos, melhorando a infraestrutura e elevando a qualidade de vida.

⁷ Em administração pública refere-se à responsabilidade e à obrigação que os agentes públicos têm de prestar contas de suas ações, decisões e uso de recursos públicos aos cidadãos, às instituições de controlo e aos órgãos fiscalizadores (Bovens, 2007).

CAPÍTULO II: QUADRO TEORICO E CONCEPTUAL

Neste capítulo, serão abordados conceitos fundamentais para o entendimento das PPPs e sua aplicação na melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários. Para tal, será discutido o papel de cada um dos atores envolvidos — o parceiro público e o parceiro privado —, bem como suas respectivas responsabilidades e funções dentro das parcerias. Também se analisará o conceito de Parceria Público-Privada em contraste com outras formas de delegação de serviços, como a privatização e a terceirização, evidenciando as principais diferenças entre esses modelos. Por fim, será explorado o conceito de serviço público e as formas pelas quais ele pode ser prestado, destacando a relevância da colaboração entre o Estado e a iniciativa privada para garantir a eficácia, eficiência e qualidade na oferta desses serviços essenciais. O quadro teórico é fundamental para estruturar a base conceitual que orienta a análise do caso de estudo. A teoria utilizada para compreender a dinâmica das PPPs para a melhoria dos serviços públicos rodoviários é a Teoria da Governança Colaborativa.

2.1. Parceiro Privado e Parceiro Público

Antes de discutir PPPs, é fundamental entender quem são os parceiros envolvidos. De acordo com o Glossário da Lei nº 15/2011, de 10 de agosto:

O parceiro privado refere-se a pessoa colectiva ou singular que seja agente económico do sector privado e contratado pelo Estado ou outro parceiro público, responsabilizando-se pela garantia da realização, exploração, gestão e manutenção do empreendimento de PPP ou de Concessão Empresarial (CE), conforme os termos e condições estabelecidos no contrato. [Por outro lado], o parceiro público é o Estado ou outra entidade pública ou Autarquia que seja a parte contratante, na contratação do empreendimento de PPP (Glossário da Lei nº 15/2011, de 10 de agosto, p. 378).

2.2. Parceria Público-Privada

Como observado por Ribeiro (2007), quando se fala em parceria, a palavra evoca a ideia de um aliado, um amigo ou uma união. Para que essa união se concretize, é fundamental que os objectivos de cada entidade envolvida se somem, resultando no fortalecimento de ambas as partes.

De acordo com a definição legal, na alínea “a” do Artigo nº 2 da Lei nº 15/2011, de 10 de agosto:

Parceria público-privada é o empreendimento em área de domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolíferos, ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes (Lei nº 15/2011, Art. 2, nº 2, al. a, p. 370).

No entanto, ainda não há uma definição universalmente aceita de PPPs que obtenha consenso entre os académicos, pois, como afirmam Moraviev e Kakabadse (2016), muitas das definições disponíveis capturam apenas algumas características específicas, como solidariedade, mutualismo e compartilhamento de riscos. Dessa forma, pode-se perceber que, essas características essenciais servem como bússola para identificar o que configura, ou não, uma PPP em cada contexto específico.

Em um sentido mais amplo, uma PPP pode ser entendida como, segundo Pombeiro (2003), qualquer forma de colaboração entre o sector público e o sector privado, que tenha como objectivo a realização de actividades voltadas ao benefício da colectividade. Essa definição engloba diversas modalidades de cooperação, onde ambos os sectores unem esforços e recursos para promover projectos e serviços que atendam ao interesse público, reforçando o papel colaborativo dessas parcerias na promoção do bem-estar social.

Por outro lado, Sundfeld (2005, p. 52-53) transcende a mera formalidade contratual, e define as PPPs como:

Um conjunto de relações complexas e dinâmicas que se estabelecem entre a Administração Pública e entidades privadas, caracterizadas por um compromisso de longo prazo [...]. [Essas relações incluem diversos tipos de] [...] acordos e colaborações que vão além das PPPs *stricto sensu*⁸, englobando todos os vínculos negociais que envolvem uma cooperação contínua entre o sector público e o privado.

Assim, sintetizando e extraíndo os elementos principais das definições supraditas, podemos definir a PPP como um arranjo institucional que estabelece uma colaboração entre o sector público e o sector privado, com o objectivo de prover bens ou serviços

⁸ Expressão latina que significa, literalmente, “em sentido específico”, por oposição ao “sentido amplo” de um termo.

públicos de forma mais eficiente e eficaz. Isto é, sempre com o foco em promover o bem-estar social e o desenvolvimento económico.

É crucial esclarecer, de forma a evitar mal-entendidos e ambiguidades, **as diferenças entre Parcerias Público-Privadas (PPPs), Privatização e Terceirização.**

A Privatização é, segundo Dos Santos (2009, p. 17, 22), o processo de transferir para o sector privado a propriedade ou a gestão de activos e serviços que anteriormente eram de natureza estatal ou pública. É, portanto, um movimento que redefine o papel do Estado.

Terceirização é, ainda segundo a autor supracitado, a transferência, de uma instituição privada ou governamental, das suas actividades-meio⁹, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua actividade-fim¹⁰.

2.3. Serviços Públicos

Historicamente, o Serviço Público era sinónimo de actividade estatal. No entanto, como afirma Silvestre (2009, p. 74):

A evolução dos modelos de gestão pública e as demandas por maior eficiência e flexibilidade levaram à crescente participação do sector privado na prestação de serviços públicos. [...] Essa tendência é observada em diversos sectores, como saúde, educação, saneamento básico e transporte.

Segundo a European Commission (2014), o conceito de Serviço Público é multifacetado e abrange tanto a entidade que o presta quanto a actividade em si.

Em seu primeiro sentido, Serviço Público se refere à própria estrutura organizacional responsável pela prestação de um determinado serviço. Essa organização pode ser um órgão governamental, uma autarquia, uma empresa pública ou mesmo uma entidade privada que, por meio de contrato com o poder público, assume a responsabilidade de prestar determinado serviço.

Em seu segundo sentido, Serviço Público se refere à própria actividade de prestação de um serviço de interesse geral. Assim, o Serviço Público engloba tanto a missão de

⁹ Uma atividade que não está directamente ligada ao objectivo principal da empresa ou instituição. Embora seja essencial para o funcionamento geral da organização, ela não está directamente relacionada ao propósito central da empresa.

¹⁰ Aquela que define a área principal da empresa ou instituição e constitui o núcleo de suas operações. Ela é responsável por desenvolver os processos de trabalho que caracterizam e distinguem as ações da empresa, alinhando-as com o objectivo fundamental para o qual a empresa foi criada.

fornecer bens ou serviços essenciais para o bem-estar da sociedade quanto a associação directa com a organização pública encarregada de sua execução.

Nas palavras de Di Pietro (2013, p. 11), Serviço Público é:

Toda actividade material que a lei confere ao Estado para que a desempenhe directamente ou por meio de seus delegados, operando sob um regime jurídico que pode ser total ou parcialmente público. [...] A característica central do Serviço Público é sua atribuição legal ao Estado e sua execução sob normas específicas que garantem a aplicação de princípios públicos, independentemente de ser realizado directamente pelo Estado ou por organizações a ele delegadas.

Por outro lado, para Silvestre (2009, p. 76), “o cerne do Serviço Público reside na satisfação das necessidades colectivas”. Essas necessidades podem ser básicas, como o acesso à água potável e à educação, ou mais complexas, como a garantia da segurança pública e a proteção do meio ambiente. A característica fundamental é que essas necessidades são sentidas individualmente por cada cidadão, mas são atendidas de forma colectiva, através da ação do Estado ou de entidades por ele delegadas. Portanto, o Estado é o titular dos serviços públicos, o que significa que, mesmo diante das transformações na forma de prestação desses serviços, a competência para a sua regência e supervisão permanece com a Administração Pública.

Independentemente de como o serviço é fornecido – seja directamente pelo Estado ou por meio da privatização, terceirização ou parcerias público-privadas¹¹ – é a Administração Pública que mantém a responsabilidade final pela definição das políticas, regulamentações e controlo da qualidade. Tal como descrito por Canevari et al. (2017), na prestação de serviços públicos, as formas de **centralização** e **descentralização** representam abordagens distintas com implicações significativas para a gestão e eficiência dos serviços oferecidos à população.

Na centralização, de acordo com Mello (2015, p.154) e Carvalho Filho (2016) (citados por Canevari et al, 2017, p. 22), o “Estado actua directamente através de seus próprios órgãos”, ou seja, “por meio de unidades que são meras repartições internas dentro da estrutura do governo”.

¹¹ Diferenciação abordada nos conceitos acima

Ao contrário, na descentralização, conforme aponta Mello (2015, p. 96) e Gasparini (2012) (citados Canevari et al., 2017, p. 24), “o Estado actua indirectamente por meio de outras entidades que são juridicamente distintas dele”, ainda que sejam criadas e regulamentadas pelo próprio Estado.

Após a introdução dos conceitos fundamentais, avançaremos para o referencial teórico, onde apresentamos a teoria que orienta este estudo: a **Teoria da Governança Colaborativa**.

2.4. Teoria da Governança Colaborativa

A teoria da Governança Colaborativa tem como base a ideia de que, segundo Ansell e Gash (2008), a gestão de problemas complexos e multifacetados, especialmente no sector público, exige uma abordagem integrada que transcenda os limites institucionais tradicionais.

Os autores ressaltam que, a Governança Colaborativa pode ser definida como “um processo em que actores públicos e privados se engajam em interações estruturadas e deliberativas, com o objectivo de tomar decisões conjuntas e implementar políticas públicas de maneira inclusiva”. Essa definição reflete os elementos-chave da teoria: **a necessidade de interação estruturada, a tomada de decisão conjunta e a inclusão de múltiplos stakeholders**¹².

O modelo teórico de Governança Colaborativa, como descrito por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 6), organiza-se em torno de três componentes principais: **os sistemas de dinâmica inicial, os motivadores colaborativos e os processos colaborativos**. Como afirmado pelos autores:

Os sistemas de dinâmica inicial incluem condições pré-existentes, como conflitos históricos, desigualdades de poder ou incentivos para colaboração. Os motivadores colaborativos são os elementos que impulsionam os actores a se engajarem na colaboração, enquanto os processos colaborativos envolvem práticas específicas para construir confiança, resolver disputas e alcançar metas comuns.

¹² Indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas actividades de uma organização, projecto ou empresa. São as partes interessadas, que podem influenciar ou serem influenciadas por suas acções

Essa abordagem amplia a visão tradicional de governança, que frequentemente se limita ao papel do Estado, ao incorporar uma rede de actores interdependentes e conectados por objectivos compartilhados.

2.4.1. Pressupostos e aplicação da Governança Colaborativa no Sector Público (Serviços Públicos) e nas Parcerias Público-Privadas

A Governança Colaborativa no sector público é, como referem Agranoff e McGuire (2003, p. 58), especialmente relevante em contextos onde a provisão de serviços essenciais enfrenta restrições financeiras, técnicas ou políticas. Os autores argumentam que a colaboração “é uma ferramenta indispensável para enfrentar os desafios multifacetados do sector público moderno, pois permite a coordenação de esforços entre diferentes níveis de governo, organizações privadas e a sociedade civil”.

No contexto das PPPs, a teoria oferece uma estrutura para compreender e operacionalizar a colaboração entre o governo, o sector privado e outros *stakeholders*¹³. Segundo Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 45), “os arranjos colaborativos são mais eficazes quando os actores compartilham um entendimento claro de seus papéis e responsabilidades, bem como um compromisso mútuo com a transparência e a *accountability*”. Isso é crucial em PPPs como a da concessão rodoviária à REVIMO, onde o equilíbrio entre os interesses públicos e privados é essencial para garantir o sucesso do projecto.

De acordo com as observações de Emerson et al. (2012, p. 8), as PPPs são, em essência, um exemplo prático de Governança Colaborativa. No caso da concessão rodoviária à REVIMO, a Governança Colaborativa é fundamental para articular as responsabilidades entre o Estado, que regula e fiscaliza o projecto, e o sector privado, que opera, mantém e investe na infraestrutura rodoviária. Essa relação é sustentada por contratos bem estruturados que definem metas de desempenho, mecanismos de monitoria e formas de resolução de disputas.

Isso pode ser observado quando o autor supradito afirma que “os processos colaborativos são mais eficazes quando se baseiam em um senso de interdependência entre os actores, onde cada parte reconhece que os resultados desejados só podem ser alcançados por meio de esforços conjuntos”.

¹³ Indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas actividades de uma organização, projecto ou empresa. São as partes interessadas, que podem influenciar ou serem influenciadas por suas acções

Isso é claramente aplicável à REVIMO, uma vez que a manutenção e operação de rodovias requerem tanto a *expertise* técnica do sector privado quanto o papel regulatório e fiscalizador do governo moçambicano.

Além disso, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 10) afirmam que “a colaboração bem-sucedida requer que os participantes compartilhem informações relevantes, sejam transparentes sobre suas intenções e estejam comprometidos em alcançar benefícios colectivos”. Essa característica é especialmente relevante para PPPs, onde os interesses públicos e privados precisam ser alinhados.

Ansell e Gash (2008, p. 552) argumentam que “a Governança Colaborativa é particularmente eficaz em contextos onde a interdependência entre os actores é alta e os recursos precisam ser combinados para alcançar os resultados desejados”. No caso da concessão à REVIMO, a Governança Colaborativa permite que o governo moçambicano e o sector privado articulem objectivos de longo prazo.

Além disso, Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 47) enfatizam que “os arranjos colaborativos são mais eficazes quando incluem vozes diversificadas e asseguram que as decisões sejam tomadas com base em um consenso informado”. Isto é, a teoria cria um espaço para a participação de comunidades locais, Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e outros *stakeholders*, garantindo que as políticas públicas reflitam as necessidades reais da população.

Emerson et al. (2012, p. 12) afirmam que “a Governança Colaborativa exige mecanismos robustos de resolução de conflitos para evitar que disputas minem os processos colaborativos”. Agranoff e McGuire (2003, p. 72) ressaltam que “em países com estruturas institucionais frágeis, a Governança Colaborativa pode ser comprometida pela falta de capacidade organizacional ou pela ausência de mecanismos robustos de fiscalização”.

No caso da concessão à REVIMO, analisar essa teoria significa um ambiente onde o governo, o sector privado e a sociedade civil possam colaborar de forma produtiva para garantir que as rodovias atendam aos padrões de qualidade, sejam economicamente viáveis e respondam às necessidades da população.

CAPÍTULO III: REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura é essencial para compreender o desenvolvimento histórico das PPPs, tanto no contexto global quanto em Moçambique. Também será abordado o enquadramento legislativo das PPPs, analisando os principais dispositivos normativos que regulamentam essas parcerias. Além disso, serão exploradas as diferentes modalidades de PPPs, suas aplicações e especificidades. O capítulo ainda discutirá as vantagens, riscos e desafios inerentes à adoção das PPPs, bem como as características e o ciclo de vida dessas parcerias. Por fim, será examinada a prestação de serviços públicos por meio das PPPs, com foco na sua relevância para o sector rodoviário e no caso específico da REVIMO.

3. Evolução histórica das Parcerias Público-Privadas

3.1.1. No mundo

Durante a década de 1980, como observam Brito e Silveira (2005, 86), houve uma transformação significativa na actuação do sector público em nível global. Essa mudança foi marcada por uma forte tendência de desregulamentação, especialmente no sector financeiro. Os Estados Unidos e o Reino Unido lideraram esse movimento que, rapidamente, se espalhou para outros países, redefinindo as relações entre os sectores público e privado. Um dos efeitos mais notáveis dessa reorganização foi, de acordo com os autores supracitados:

O início dos processos de privatização, que modificaram substancialmente a maneira como o governo fornecia bens e serviços públicos. Essa transição reflectiu uma nova abordagem, onde o papel do Estado passou a ser menos interventor e mais regulador, delegando ao sector privado a responsabilidade por muitas actividades que antes eram exclusivamente públicas.

A escassez de recursos governamentais e as limitações financeiras enfrentadas por diversos países nas últimas décadas, complementa Moravesik (1999), levaram os governos a buscar alternativas para financiar seus projectos, recorrendo a parcerias com o sector privado.

Além disso, Zymler e Almeida (2008, p. 46) e Sundfeld (2005) explicam que, nas últimas décadas do século XX, as PPPs se espalharam pelo mundo como um rastilho de pólvora, “a necessidade de conter o crescimento desenfreado das despesas públicas e equilibrar as atribuições entre os sectores público e privado” impulsionou essa difusão.

De acordo com as observações de Giambiagi e Além (2008, p. 24), esse movimento foi particularmente intenso na área de infraestrutura, considerada crucial para o crescimento económico das nações. Nas palavras dos autores:

Nos países europeus, a capacidade de investimento estava ainda mais limitada [...] devido ao Tratado de Maastricht¹⁴, assinado em 1992 [...]. Esse tratado impôs critérios rigorosos para estabilizar as políticas fiscais dos países membros, preparando-os para a implementação do Euro [...]. Como resultado, os governos precisaram encontrar novas formas de financiar o desenvolvimento, levando ao fortalecimento das parcerias público-privadas como uma solução viável para superar essas restrições e promover o progresso económico.

Portanto, nesse contexto, concluem Brito e Silveira (2005, p. 89), o conceito de PPPs emergiu como uma solução viável, ganhando relevância entre os governos. “As Parcerias Público-Privadas passaram a ser vistas como um meio eficaz de reestruturar a concessão de serviços públicos, combinando a eficiência e os recursos do sector privado com o compromisso do sector público de atender às necessidades da sociedade”.

3.1.2. Em Moçambique

O marco histórico, em Moçambique, para a cooperação entre os sectores público e privado ocorreu, segundo Cistac (2001, p. 45), em 1987, com a implementação do Programa de Reabilitação Económica e Social, que promoveu a liberalização da economia. Esse programa sinalizou uma mudança significativa nas políticas económicas do país, criando um ambiente mais favorável para a colaboração entre o governo e a iniciativa privada.

A partir desse ponto, continua o autor, abriram-se novas oportunidades para que o sector privado desempenhasse um papel mais activo no desenvolvimento económico de Moçambique, consolidando parcerias estratégicas que impulsionaram o crescimento e a modernização do país. É importar destacar que, nas palavras do autor:

A transição para um sistema multipartidário e a necessidade de reconstruir o país após um longo período de guerra civil, [também] contribuíram para a busca por soluções inovadoras para o desenvolvimento [...]. As PPPs foram vistas como

¹⁴ Conhecido como Tratado da União Europeia, estabeleceu as bases para a criação da União Europeia (UE) e lançou as fundações para a união económica e monetária que culminaria na introdução do Euro como moeda única (Moravcsik, 1998).

uma ferramenta importante para atrair investimentos, transferir tecnologia e melhorar a eficiência [na prestação de serviços públicos].

No entanto, ressalva Cistac, foi a profunda crise que assolou o sector de transportes públicos, a partir de 1989, que impulsionou de forma mais contundente a busca por soluções inovadoras e a participação do sector privado. Assim, segundo Rocha e Mateus (citados por Cistac, 2001, p. 47), com a falência operacional das empresas estatais de transportes, o Estado se viu obrigado a buscar alternativas para garantir a continuidade da prestação desse serviço essencial. A abertura do sector para a iniciativa privada tornou-se inevitável, marcando o início de uma nova Era nas PPPs em Moçambique. Tal como descrito por Cistac:

A experiência pioneira no sector de transportes demonstrou a viabilidade e os benefícios [das PPPs] [...], incentivando a sua expansão para outros sectores da economia [...]. A participação do sector privado na gestão e operação de serviços públicos trouxe consigo investimentos, novas tecnologias e maior eficiência, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

É importante destacar que Farlam (2005, p. 11) enfatiza que em 1996, Moçambique deu outro passo crucial na história das PPPs, ao assinar um contrato de concessão com a *Trans African Concessions* (TRAC), um consórcio privado. Esse marco histórico, avaliado em 3 bilhões de Rands e com duração de 30 anos, teve como objectivo principal a construção e exploração da estrada Maputo-Witbank. Através dessa concessão, a TRAC se comprometeu a desenvolver e operar a infraestrutura rodoviária, enquanto assumia os riscos e os custos associados.

Após o término do contrato, o controlo e a gestão da estrada serão transferidos de volta para o Governo de Moçambique (GdM), simbolizando uma colaboração estratégica destinada a melhorar a infraestrutura do país e estimular o desenvolvimento económico, enquanto garante que os activos retornem ao domínio público após o período de concessão (Farlam, 2005, p. 11).

O segundo grande projecto de PPP em Moçambique, conforme aponta Sibanda (2008), foi implementado entre 1998 e 1999, envolvendo o Fundo de Investimentos e Património de Abastecimentos de Águas (FIPAG) e a Águas de Moçambique S.A.R.L.

O contrato inicial estipulava que o operador, neste caso a FIPAG, seria responsável pela gestão, operação e manutenção das instalações de abastecimento de água, seguindo o

princípio da eficácia. Além disso, o contrato incluía o desenvolvimento progressivo para alcançar a sustentabilidade financeira do sistema de abastecimento de água. Estava ainda estabelecido que, segundo Sibanda (2008, p. 38):

O ente privado [...] [teria o] direito de operar o sistema por 15 anos em Maputo [...] [e de] gerir o sistema por 5 anos nas cidades da Beira, Quelimane, Nampula e Pemba. [Esse acordo foi] [...] crucial para melhorar a infraestrutura de abastecimento de água nas principais cidades do país, promovendo a eficiência operacional e garantindo que, ao longo do tempo, o sistema [...] [pudesse se] tornar financeiramente sustentável.

A conferência realizada em outubro de 2002, na capital do país, representou, afirmam Mantero e Santos (2002), o principal projecto-piloto de PPP em Moçambique, e foi organizado sob a direcção do Centro de Desenvolvimento da OCDE. A conferência, intitulada “Parceria Público-Privada em Moçambique”, contou com uma alta adesão de membros dos sectores público e privado. O principal objectivo da conferência era fornecer informações detalhadas sobre o estado da economia de Moçambique, com o intuito de criar um ambiente propício para a implementação de PPPs.

A intenção era, reforça o Tribunal Administrativo (2006), fomentar o desenvolvimento económico do país, utilizando essas parcerias como uma ferramenta estratégica para alavancar investimentos, melhorar infraestruturas e serviços públicos, e promover o crescimento sustentável.

Durante a conferência, foram discutidas diversas oportunidades e desafios relacionados à implementação de PPPs em Moçambique, destacando a necessidade de um marco regulatório claro e de políticas públicas que incentivassem a colaboração entre o governo e o sector privado. A troca de experiências e conhecimentos entre os participantes foi, concordam Mantero e Santos (2002, p. 23), “fundamental para identificar as melhores práticas e adaptar estratégias de sucesso de outros contextos ao cenário moçambicano”.

3.1.2.1. Parceria Público-Privada e a Legislação moçambicana

Legal e formalmente, a história das PPPs em Moçambique é marcada por um processo evolutivo, iniciado com a aprovação da Resolução nº 5/96, de 2 de abril, que instituiu a Política dos Transportes. Este documento pioneiro reconheceu formalmente a necessidade de envolver o sector privado na criação e gestão de infraestruturas, abrindo

caminho para a exploração de novas formas de financiamento e gestão de serviços públicos.

A menção explícita, na introdução da Resolução, à “participação do capital privado na criação e reabilitação de infraestruturas, na gestão, por contrato ou concessão, parcial ou total, de portos, linhas férreas e aeródromos, bem como na constituição e exploração de empresas de navegação aérea e marítima” na Política dos Transportes sinalizou uma mudança de paradigma na forma como o governo moçambicano concebia o desenvolvimento de infraestruturas. A partir desse momento, as PPPs passaram a ser vistas como um instrumento estratégico para superar as limitações de recursos financeiros do Estado e acelerar o desenvolvimento do país.

A aprovação do Decreto 31/96, de 9 de julho, que estabeleceu o Regime Jurídico de Concessão de Estradas e Pontes com Portagem, representou um passo crucial na consolidação do marco legal para as PPPs em Moçambique. Ao definir as regras para a concessão de infraestruturas rodoviárias, este decreto criou um ambiente mais seguro e previsível para os investimentos privados, estimulando a participação do sector privado em projectos de infraestrutura de grande porte.

A Lei das PPPs (LPPP), Lei 15/2011, de 10 de Agosto, veio coroar esse processo, estabelecendo um marco legal abrangente e moderno para a implementação das PPPs em Moçambique. Ao definir as PPPs como “contratos celebrados entre entidades públicas e privadas para a realização de obras públicas, prestação de serviços públicos ou exploração de bens públicos” (Alínea a) do nº2 do artigo nº 2), a lei conferiu maior segurança jurídica às parcerias e ampliou o seu escopo de aplicação.

Com base no supradito, torna-se evidente que a compreensão do contexto histórico das PPPs é crucial para uma análise mais profunda de sua aplicação e impacto.

3.2. Modalidades (Tipos) de PPPs

As parcerias entre o sector público e o privado podem assumir diversas formas, cada uma delas adaptada às necessidades e características específicas dos projectos. Cada modelo apresenta características distintas quanto à distribuição de riscos, responsabilidades e benefícios entre os sectores público e privado.

Giambiagi e Além (2008) oferecem uma classificação detalhada dos modelos de PPPs, destacando as modalidades mais comuns e utilizadas em diversos países.

- i. **Build-Operate-Transfer¹⁵ (BOT)**: Neste modelo tradicional de concessão, o sector privado recebe autorização para explorar um serviço por um período definido. Durante esse tempo, a empresa privada é responsável por financiar, construir, operar e manter o projecto. Ao término do contrato, a administração e a responsabilidade pelo empreendimento retornam ao governo.
- ii. **Build-Transfer-Operate¹⁶ (BTO)**: Neste modelo, o sector privado assume a responsabilidade pela construção do empreendimento, mas não recebe a autorização para operá-lo. Após a conclusão da obra, o governo adquire a propriedade do projecto e, em seguida, realiza uma nova concessão para a operação do activo. Essa concessão pode ser concedida à mesma empresa que construiu o empreendimento ou a uma entidade privada diferente.
- iii. **Build-Own-Operate¹⁷ (BOO)**: Este modelo permite que o sector privado não apenas construa e opere o empreendimento, mas também adquira a propriedade permanente do mesmo. A concessão ao sector privado é de longa duração, podendo, em alguns casos, ser vitalícia, sem a necessidade de devolvê-lo ao sector público, desde que cumpra todas as obrigações estabelecidas no contrato.
- iv. **Buy-Build-Operate¹⁸ (BBO)**: Neste modelo, uma propriedade já existente e em operação é transferida para o sector privado através de uma venda. A empresa privada, ao adquirir o activo, assume imediatamente o controlo e a responsabilidade pela sua gestão, com a liberdade de operar, expandir e realizar melhorias conforme necessário.

O modelo BOT (*Build-Operate-Transfer*) é amplamente utilizado em grandes projectos de infraestrutura, como rodovias, tal como no caso da concessão à REVIMO, onde o sector privado financia, constrói e opera o empreendimento durante o período da concessão, ao final do qual o activo é devolvido ao governo.

De acordo com o nº 2 do Artigo 21 da Lei 15/2011, de 10 de agosto, todas as modalidades potencialmente adoptadas são finalizadas com a devolução do activo ao Estado moçambicano

¹⁵ Construção, Operação e Devolução.

¹⁶ Construção, Devolução e Operação

¹⁷ Construção, Posse e Operação.

¹⁸ Compra, Construção e Operação.

Tabela 1: Modalidades das PPPs

Modalidade	Construção	Operação	Propriedade	Duração da Concessão
BOT ¹⁹	Privado	Privado	Público (ao final)	Determinada
BTO ²⁰	Privado	Público (nova concessão)	Público	Determinada
BOO ²¹	Privado	Privado	Privado	Indeterminada (vitalícia)
BBO ²²	Não aplicável (já existe)	Privado	Privado (adquirida)	Indeterminada

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Giambiagi e Além (2008).

Com isso, será possível, no próximo subcapítulo, explorar mais detalhadamente as vantagens, riscos e desafios que surgem no contexto das PPPs para a melhoria dos serviços públicos rodoviários.

3.3. Vantagens, riscos e desafios da adoção das PPPs

A compreensão destes aspectos é fundamental para a avaliação da eficácia e sustentabilidade dessas colaborações no sector público.

3.3.1. Vantagens da adoção das PPPs

Conforme apontam Nhamire e Matine (2015, p. 6):

Os países optam por PPPs com a expectativa de que, ao utilizar este modelo para grandes projectos de infraestrutura, o sector público possa concentrar-se em suas funções tradicionais, como administração da justiça, segurança pública, defesa do Estado, e a provisão de educação e saúde públicas [, serviços estes que o sector privado não pode ou não deseja fornecer].

Ademais, a adoção das PPPs contribui para a reforma da Administração Pública, separando claramente as responsabilidades: o sector privado assume as questões técnicas, enquanto o sector público se encarrega das funções regulatórias e da formulação de políticas. Uma das principais vantagens das PPPs, como afirma Grilo (2008, p. 92-96) é:

¹⁹ Build-Operate-Transfer (Construção, Operação e Devolução)

²⁰ Build-Transfer-Operate (Construção, Devolução e Operação)

²¹ Build-Own-Operate (Construção, Posse e Operação)

²² Buy-Build-Operate (Compra, Construção e Operação)

Sua capacidade de viabilizar projectos que, sob a ótica financeira do sector público, poderiam não ser atraentes ou mesmo viáveis [...]. Muitas vezes [...], a Administração Pública enfrenta restrições orçamentárias que limitam sua capacidade de investir em projectos essenciais, mas que são de grande importância para o bem-estar da sociedade [...]. [Neste cenário], as PPPs permitem que o sector privado assuma a responsabilidade financeira e operacional desses empreendimentos, possibilitando a sua concretização [...].

Moçambique enxerga nas PPPs, segundo o Capítulo III, Seção I, Artigo 12, nº 1 da Lei nº 15/2011, de 10 de agosto, “uma forma eficaz de garantir a provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos usuários, além de promover a valorização económica dos bens patrimoniais e outros recursos nacionais integrados nesses empreendimentos”.

Como desenvolve Agostinho (2017, p. 28-29), outra vantagem crucial das PPPs é a “introdução de habilidades e capacidades especializadas que muitas vezes não estão presentes no sector público”. “A capacidade do sector privado de fornecer essas habilidades especializadas” não só melhora a qualidade dos projectos, mas também acelera o processo de desenvolvimento e implementação.

3.3.2. Riscos e desafios da adopção das PPPs

No entanto, todo projecto, independentemente de quem o planeia ou executa, carrega consigo uma série de limitações e riscos, exigindo uma gestão cuidadosa para garantir o sucesso do empreendimento.

De acordo com Borges e Neves (2005), os principais riscos associados a projectos de PPP são: **Risco político** (está relacionado à estabilidade política e à confiabilidade jurídica do país em questão), **Riscos de construção** (imprevistos que possam atrasar ou encarecer a obra), **Risco cambial e de outros factores financeiros** (a volatilidade nas taxas de câmbio e outros factores financeiros, como variações nas taxas de juros ou mudanças no cenário económico global), **Risco comercial** (percepção do mercado sobre os usuários dos serviços oferecidos – *off-takers*) e **Risco operacional** (riscos associados ao fornecimento contínuo e eficiente de insumos necessários para a manutenção e operação do serviço).

3.4. Característica e ciclo das PPPs

Para compreender a dinâmica das PPPs, é fundamental analisar sua característica. A característica considerada, no contexto desse trabalho, como a mais importante é a **geração de valor público** – o valor público é, segundo Campos (2005, p. 88-91), o cerne das PPPs:

[Ele] representa os benefícios que a sociedade como um todo obtém com a parceria. [...] Refere-se ao benefício colectivo gerado pelas PPPs, indo além dos interesses individuais dos actores envolvidos [...]. Em uma PPP, o objectivo não é apenas alcançar a eficiência operacional ou o lucro privado [...], mas também atender às necessidades da sociedade de forma sustentável e eficaz. O valor público se manifesta quando os resultados da parceria promovem melhorias tangíveis no bem-estar da população.

3.4.1. Ciclo das PPPs

Como afirma Yescombe (2011, p. 67): “O ciclo das PPPs representa o conjunto de etapas fundamentais que um empreendimento de PPP percorre até sua concretização”. Em diferentes países ou sectores, as fases podem ser adaptadas de acordo com o contexto específico – as particularidades legais, económicas e sociais que influenciam o desenvolvimento dos projectos. Em moçambique, de acordo com o Artigo 9, nº 1, Secção II, no Capítulo I do Decreto nº 16/2012, de 4 Julho:

O processo completo do empreendimento compreende, em regra, as seguintes fases: a) Concepção; b) Definição dos princípios básicos orientadores; c) Elaboração dos estudos de viabilidade técnica, ambiental e económico-financeira; d) Promoção da iniciativa do empreendimento e lançamento do respectivo concurso; e) Análise e avaliação das propostas dos concorrentes; f) Adjudicação; g) Negociação; h) Aprovação do empreendimento e do respectivo projecto de investimento; i) Celebração do contrato j) Passagem do empreendimento; k) Implementação; l) Gestão, exploração e manutenção; m) Monitoria e avaliação; n) Devolução.

Compreender esses aspectos é essencial para a transição para o próximo subcapítulo, onde nos debruçaremos sobre a natureza dos serviços públicos e sua relação com as PPPs – como forma de prestação dos serviços públicos.

3.5. Prestação de Serviços Públicos por via das PPPs

Como referenciado anteriormente, “o cerne do Serviço Público reside na satisfação das necessidades colectivas” (Silvestre, 2009, p. 76). Como observado por Bresser-Pereira (1996), a relação entre PPPs e Serviços Públicos está fundamentada no esforço do Estado em proporcionar serviços de maneira eficiente e eficaz, respondendo às demandas da colectividade.

O conceito de PPPs, ressalta Bresser-Pereira (1996, p. 8), está intrinsecamente relacionado à prestação de serviços públicos porque permite ao Estado utilizar recursos e *expertise* privados para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços, sem abrir mão de suas funções essenciais, como a formulação de políticas públicas, regulação e fiscalização. Conforme descreve o autor supracitado:

A função do Estado [nesse tipo de arranjo] é continuar a definir as directrizes fundamentais, garantindo que os princípios de universalidade, equidade e transparência, característicos do Serviço Público tradicional, sejam mantidos. A execução do serviço [...], no entanto, é realizada por parceiros privados, que possuem a flexibilidade e a eficiência necessárias para lidar com a demanda crescente por serviços públicos de qualidade. [...] Isso permite que o Estado se concentre em suas funções estratégicas, enquanto o sector privado oferece soluções operacionais inovadoras e mais ágeis.

Além disso, Felsing (2008, p. 72) notavelmente destaca que, essa relação entre as PPPs e os serviços públicos demonstra que, embora o Estado delegue a execução a parceiros privados, ele não abdica de seu papel de zelar pelo interesse público.

As PPPs são, assim, uma ferramenta que otimiza a prestação dos serviços públicos, aumentando sua eficiência por meio de arranjos mais flexíveis, ao mesmo tempo em que garante que os serviços prestados pelo sector privado respeitem os valores e as diretrizes estabelecidos pela função pública.

CAPÍTULO IV: METODOLOGIA

Os métodos e as técnicas de recolha de dados na presente pesquisa são distintos, mas interligados na estrutura da pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 19):

A metodologia é o conjunto de actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objectivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Além disso, ela não apenas orienta a escolha de técnicas e instrumentos, mas também proporciona os fundamentos teóricos e conceituais necessários para a compreensão do fenómeno em estudo.

Quanto aos métodos, a **abordagem** adoptou o **método indutivo**²³, que partiu da análise específica do caso da concessão rodoviária à REVIMO para a formulação de conclusões gerais sobre o contributo das PPPs para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique. Esse método permitiu uma análise aprofundada, explorando como práticas e resultados específicos podem reflectir em uma compreensão mais ampla do fenómeno das PPPs.

No que tange ao **procedimento**, a pesquisa foi orientada pelo **método monográfico**²⁴, caracterizado pelo estudo detalhado e concentrado em um único caso, proporcionando uma visão abrangente sobre as particularidades da gestão rodoviária pela REVIMO.

Quanto ao **método e à forma de abordagem** do problema, a pesquisa foi predominantemente **qualitativa**²⁵, com foco na interpretação de dados e na análise descritiva das percepções, contributo e indicadores de desempenho das PPPs. Esse enfoque qualitativo buscou compreender as dinâmicas e os significados atribuídos pelos diferentes actores envolvidos. Embora o enfoque principal fosse qualitativo, aspectos **quantitativos**²⁶ foram considerados como complemento, à medida que surgissem dados numéricos relevantes que reforçaram as conclusões qualitativas.

²³ É um processo de raciocínio em que se parte de observações ou dados específicos para chegar a conclusões gerais ou a formulações de teorias (Lakatos e Marconi, 2017).

²⁴ Refere-se a um estudo aprofundado e detalhado de um único caso ou fenómeno, buscando uma análise minuciosa de sua singularidade (Gil, 2008).

²⁵ É aquela que foca na compreensão dos fenómenos a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos, sem buscar a quantificação dos dados (Minayo, 2014).

²⁶ É aquela que busca quantificar os dados e generalizar os resultados para uma população maior. Uso de dados numéricos e a análise estatística (Creswell, 2010).

A pesquisa também se enquadrou como uma **pesquisa bibliográfica²⁷ e documental²⁸**. A pesquisa bibliográfica baseou-se na revisão de livros, artigos académicos e literatura especializada que abordam PPPs e modelos de gestão de serviços públicos. Por outro lado, a pesquisa documental recorreu a fontes oficiais, como relatórios da REVIMO, regulamentos, leis e documentos publicados por organizações da sociedade civil, que serviram para embasar a análise e corroborar os achados qualitativos.

A definição da **amostragem** – não probabilística – seguiu dois critérios: **por conveniência²⁹** e **propositada/intencional³⁰**. A amostragem por conveniência permitiu seleccionar participantes acessíveis e disponíveis: os usuários das rodovias. Já a amostragem propositada foi usada para incluir indivíduos estratégicos e com conhecimento especializado: funcionários da REVIMO, representantes governamentais e académicos da sociedade civil, cujas experiências e *insights* foram cruciais para o aprofundamento do estudo.

No que diz respeito às **técnicas de recolha de dados**, estas incluíram **entrevistas semi-estruturadas³¹** e **inquérito por questionário³²**. As entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas com actores-chave – dois (2) funcionários da REVIMO³³, um (1) representante governamental³⁴ e um (1) académico e membro da sociedade civil³⁵ –, o que permitiu captar percepções, opiniões e interpretações directamente relacionadas aos indicadores de desempenho estabelecidos.

²⁷ Investigação em que se explora o que já foi publicado sobre um determinado assunto, com o objectivo de obter uma base teórica sólida para o desenvolvimento da pesquisa (Lakatos e Marconi, 2017).

²⁸ Envolve a análise de documentos oficiais, textos escritos e registos para estudar um fenómeno (Gil, 2008).

²⁹ Método no qual os indivíduos são escolhidos com base na facilidade de acesso ou proximidade, sem considerar um processo de aleatoriedade ou representatividade (Malhota, 2011).

³⁰ Seleção de indivíduos específicos com base em características particulares ou relevância para o estudo; escolha específica, e não aleatória (Sampieri et al., 2013).

³¹ Caracterizadas por um formato flexível, onde o pesquisador segue um roteiro básico, mas permite que a conversa se desenvolva de forma mais aberta, tanto ao entrevistador quanto ao entrevistado, permitindo explorar questões não previstas no roteiro (Gil, 2008).

³² Um procedimento sistemático de coleta de informações por meio de um conjunto de questões padronizadas aplicadas a uma amostra selecionada de indivíduos (2017).

³³ Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo, com Afonso Maumane, Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO; e Fernando Matola, Director de Manutenção da REVIMO.

³⁴ Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE, com Maria Natália, Chefe do Departamento de Concessões da ANE.

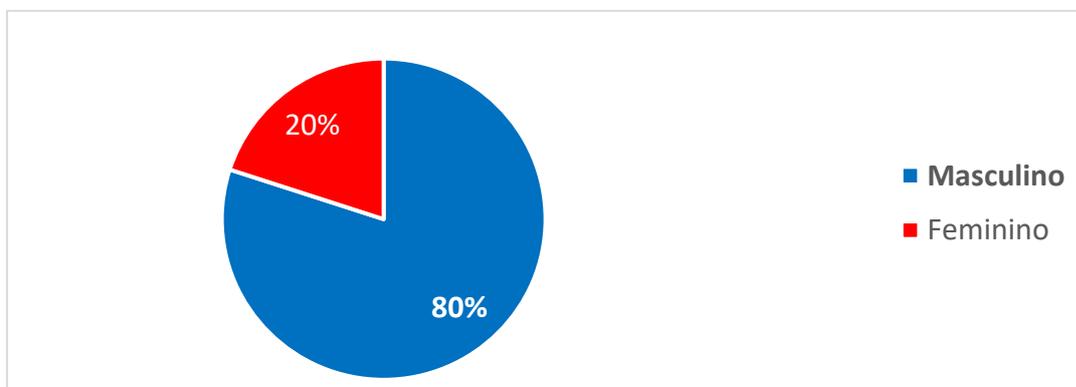
³⁵ Entrevista realizada no dia 11 de Março, na sede do CIP, com Gift Essinalo, Economista e Pesquisador do CIP.

A técnica de inquérito por questionário foi composta principalmente por perguntas fechadas³⁶, utilizando a escala de avaliação Likert³⁷, para medir e avaliar a percepção e satisfação dos usuários quanto aos indicadores propostos, e foi elaborada e aplicada física e digitalmente, em sua maioria através da plataforma *Google Forms*, de forma anónima e voluntária, garantindo o respeito pelas normas éticas de confidencialidade e consentimento informado, integrando uma abordagem quantitativa para complementar a análise qualitativa.

A recolha de dados utilizando a técnica de inquérito por questionário decorreu dos dias 23 de Março a 06 de Abril, tendo contado com um total de 102 participantes, os quais representam uma amostra diversificada de usuários das rodovias concessionadas à REVIMO, especificamente da Estrada Circular de Maputo e da Ponte Maputo-KaTembe.

Em termos de perfil dos respondentes, verificou-se que 80% (81 participantes) são do sexo masculino, enquanto 20% (21 participantes) são do sexo feminino, o que pode refletir a maior presença de homens nas actividades relacionadas ao transporte, logística ou condução frequente em rodovias concessionadas à REVIMO.

Gráfico 1: Sexo dos respondentes



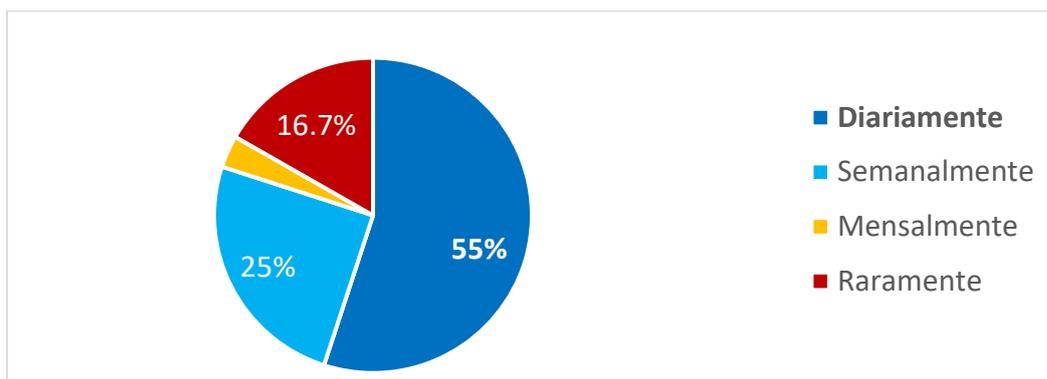
Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

No que diz respeito à frequência de uso das rodovias, 55% (56 participantes) dos respondentes afirmaram utilizá-las diariamente, 25% (26 participantes) semanalmente, 3,3% (3 participantes) mensalmente e 16,7% (17 participantes) raramente.

³⁶ Vide anexo B

³⁷ Ferramenta de questionário que mede atitudes, opiniões e sentimentos dos participantes em relação a um determinado tópico. É composta por um conjunto de opções de resposta que variam de grau de intensidade, sendo negativas, neutras ou positivas (Likert, R., 1932).

Gráfico 2: Frequência de utilização das rodovias

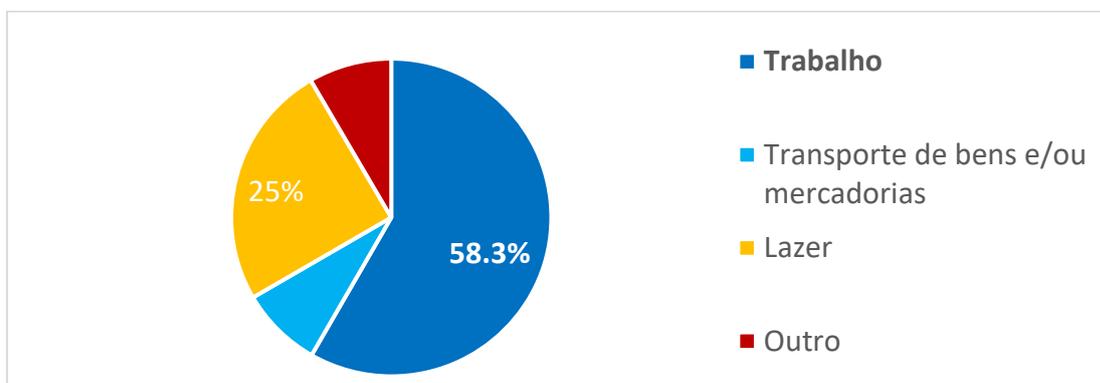


Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Estes dados apontam para uma presença expressiva de usuários regulares, o que confere maior relevância e legitimidade às percepções captadas sobre a qualidade, celeridade e custos dos serviços rodoviários.

Quanto ao principal motivo de uso, 58,3% (59 participantes) indicaram deslocações para o trabalho, 8,3% (8 participantes) para transporte de bens e/ou mercadorias, 25% (26 participantes) para lazer e 8,82% (9 participantes) por outros motivos – onde cada um especificou.

Gráfico 3: Motivo principal do uso das rodovias



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses dados reflectem uma predominância de usuários que dependem das rodovias principalmente para actividades profissionais, conferindo uma grande relevância às questões de qualidade, celeridade e custos dos serviços rodoviários.

Os dados recolhidos foram organizados e analisados por meio de duas abordagens complementares: **análise de conteúdo** e **análise temática**. A análise de conteúdo buscou

identificar padrões, tendências e recorrências nos dados obtidos, enquanto a análise temática foi utilizada para estruturar e interpretar as informações em torno dos principais temas de investigação.

O contributo das PPPs para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique foi analisado com base em indicadores – específicos e mensuráveis – de desempenho, aplicados ao estudo de caso da concessão rodoviária à REVIMO. Entre esses indicadores, estão a **qualidade** das infraestruturas, os **custos** envolvidos e a **celeridade** dos serviços, considerando suas implicações práticas na gestão e operação das rodovias concessionadas.

A qualidade das infraestruturas foi avaliada com base no estado das estradas, na segurança rodoviária e na durabilidade das obras, medida pela frequência e qualidade das manutenções correctivas realizadas. Estradas bem mantidas não apenas reduzem os custos de transporte, mas também promovem maior segurança para os usuários. Para isso, foi fundamental examinar como a REVIMO gere as manutenções, garantindo a prevenção de falhas estruturais e a conservação contínua das rodovias.

Os custos dos serviços foram analisados sob dois ângulos: o custo operacional e o custo para os utentes. O impacto das tarifas de portagem sobre os cidadãos foi avaliado em termos de acessibilidade económica e percepção de custo-benefício, o que tornou essencial compreender como a REVIMO equilibra esses aspectos.

A celeridade dos serviços foi medida pelo tempo de travessia nas portagens, o tempo de resposta a incidentes e o tempo de espera em outros serviços associados às rodovias. Esses indicadores foram cruciais para avaliar a eficiência operacional da REVIMO e sua capacidade de atender às demandas dos usuários de forma ágil.

4. Limitações do estudo

A principal limitação metodológica deste estudo residiu na utilização de amostragens não probabilísticas, mencionadas acima. No entanto, essa limitação foi mitigada por meio da **triangulação de fontes**³⁸, complementando e combinando os dados qualitativos com os quantitativos, garantindo uma interpretação rigorosa e fundamentada dos dados recolhidos, contribuindo para a robustez das conclusões da pesquisa.

³⁸ Consiste em comparar os dados obtidos. É essencial para aumentar a credibilidade dos achados, conforme argumenta Flick (2004) em seus estudos sobre métodos de pesquisa qualitativa.

CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

O presente capítulo dedica-se à apresentação, análise e discussão dos resultados obtidos ao longo da pesquisa, com base nas informações recolhidas. Os dados aqui sistematizados são analisados à luz dos objectivos do estudo e confrontados com o referencial teórico, de modo a aferir até que ponto a PPP entre o Estado moçambicano e a REVIMO tem contribuído para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários. A análise estrutura-se em torno dos três indicadores definidos no estudo — qualidade das infraestruturas, custos e celeridade dos serviços.

5. Caracterização da Prestação dos Serviços Públicos Rodoviários no âmbito das PPPs

5.1. Trajectória histórica da Rede Viária de Moçambique (REVIMO)

A Rede Viária de Moçambique, S.A. (REVIMO) é uma sociedade anónima moçambicana criada com o propósito de construir, conservar e explorar infraestruturas rodoviárias concessionadas pelo governo, como estradas e pontes, utilizando um modelo de gestão baseado em portagens (BR; REVIMO, 2019).

Segundo Afonso Maumane, Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO, “a garantia da manutenção das infraestruturas concessionadas sempre foi e continua a ser o objectivo primordial da empresa”³⁹, tanto no momento em que assumiu as concessões quanto no cenário actual.

Como descreve a BVM (2023), a empresa foi formalmente constituída em setembro de 2019, com um capital social inicialmente detido integralmente pelo Fundo de Estradas, uma entidade pública responsável pela gestão e manutenção da rede viária nacional.

A formalização das concessões rodoviárias à REVIMO foi estabelecida pelo Decreto n.º 93/2019, de 17 de dezembro, que aprovou a transferência da gestão de importantes infraestruturas viárias para a empresa. Desde o início de suas operações, a REVIMO foi incumbida da concessão de infraestruturas estratégicas para o país, conforme estabelecido pelo Decreto supracitado, que aprovou a gestão da Ponte Maputo–Katembe, da Estrada Circular de Maputo e EN6, que conecta o porto da Beira à fronteira de Machipanda, na

³⁹ Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

divisa com o Zimbábue, incluindo as respetivas estradas de ligação e infraestruturas conexas.

A criação da REVIMO surgiu, afirma Emídio Beula (2021), representante do CDD, como uma resposta à necessidade de atrair investimentos públicos e privados para a gestão eficiente da infraestrutura rodoviária, um desafio que não havia sido plenamente alcançado pela extinta empresa pública Maputo Sul.

Nos anos seguintes, a rede de concessões da empresa foi ampliada. Em junho de 2021, a REVIMO recebeu a responsabilidade de gerir e explorar mais três rodovias na província de Gaza: Macia–Praia do Bilene, Macia–Chókwè e Chókwè–Macarretane. Essas novas concessões consolidaram o papel da empresa como a principal gestora de estradas portajadas em Moçambique (Governo de Moçambique, 2021).

Do ponto de vista operacional e financeiro, os dados reportados pela empresa no seu Relatório de Gestão e Contas indicam um crescimento significativo no tráfego e na arrecadação. Em 2022, o fluxo de veículos nas rodovias sob gestão da REVIMO atingiu 17,5 milhões de passagens, representando um crescimento expressivo de 181% em relação ao ano anterior⁴⁰ (REVIMO, 2023).

Esse aumento foi amplamente atribuído à inauguração de quatro novas portagens na Estrada Circular de Maputo, que expandiram a capacidade de arrecadação da empresa. No entanto, a EN6 registrou uma queda no volume de tráfego, possivelmente reflectindo mudanças nos padrões de deslocamento e nos custos associados ao uso da rodovia (Carta de Moçambique, 2024).

Em termos financeiros, ainda segundo o Relatório de Gestão e Contas do ano de 2023, o desempenho da empresa também foi positivo. O lucro líquido da REVIMO em 2022 foi de 144,3 milhões de meticais, um aumento de 14,6% em relação a 2021. Esses números evidenciam a consolidação da empresa como um agente relevante no sector de infraestrutura rodoviária, demonstrando a viabilidade económica do modelo de concessão implementado. Apesar da afirmação de Afonso Maumane⁴¹, Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO, que acompanha a empresa desde a sua criação há seis (6) anos, de que as tarifas cobradas são “meramente sociais” e destinadas “apenas

⁴⁰ Vide anexo D

⁴¹ Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

para manutenção”, tornando essa situação comprometedor para a sustentabilidade financeira da concessionária a longo prazo.

Até maio de 2022, a REVIMO era, segundo Carta de Moçambique (2022), responsável pela gestão de 679,7 km de estradas em todo o país. No período, 12 das 16 portagens planeadas estavam em funcionamento, resultando em uma média de aproximadamente 42,5 km de estrada por cada portagem. Esses dados reforçam o caráter estratégico da empresa no sector de transportes em Moçambique e a crescente dependência da infraestrutura rodoviária do modelo de concessões portajadas.

Assim, a REVIMO desempenha um papel central no desenvolvimento da rede viária moçambicana, promovendo a manutenção e modernização das rodovias por meio de PPPs. No entanto, a trajetória da empresa não esteve isenta de controvérsias. Em determinado momento, 30% do seu capital foi alienado a entidades privadas, cujas identidades não foram tornadas públicas, levantando questionamentos sobre possíveis favorecimentos a grupos politicamente influentes. Essa falta de transparência gerou preocupações em relação à governança e à imparcialidade do processo de privatização parcial da empresa (CDD, 2021).

5.2. Termos de contrato da concessão

O Decreto n.º 19/2019 aprovou a concessão das infraestruturas rodoviárias por meio de ajuste directo, com fundamento no n.º 3 do artigo 13 da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, o que dispensou a realização de um concurso público para a seleção da concessionária.

Esse mecanismo de atribuição directa da concessão levanta questões sobre a transparência e a competitividade do processo, uma vez que não houve a possibilidade de participação de outros operadores privados que poderiam ter apresentado propostas alternativas ou mais vantajosas para o Estado e para os usuários das rodovias.

Além disso, conforme disposto no artigo 3.º do referido decreto, a concessionária assumiu integralmente o financiamento, expansão, operação, gestão, reabilitação⁴², manutenção⁴³, exploração e devolução das infraestruturas rodoviárias concedidas, bem como das infraestruturas conexas, seguindo os termos e condições estabelecidos no contrato de concessão. Em outras palavras, o risco do investimento não é partilhado entre o sector

⁴² A cada 15 anos

⁴³ A cada 8 anos

público e o privado; facto esse que contradiz a definição de PPPs e a da própria Governança Colaborativa, afirmada por Matos e Gonçalves (2019, p. 18), como “uma colaboração duradoura entre actores públicos e privados, onde ambos desenvolvem produtos e/ou serviços em conjunto, **compartilhando riscos, custos e benefícios**”.

Afonso Maumane⁴⁴ enfatiza que essa configuração deveria ser revista, pois, “após a assinatura do contrato – no qual já consta uma lista de investimentos a serem realizados pela concessionária –, a realidade no terreno revelou a necessidade de investimentos adicionais que não estavam previamente estipulados no contrato”⁴⁵. Muitas dessas demandas surgem da deterioração acelerada de certas infraestruturas, do crescimento do tráfego rodoviário e de novas exigências sociais, que requerem investimentos adicionais que não foram contemplados na fase de negociação contratual.

Isso obriga a concessionária a alocar recursos não previstos para solucionar problemas emergentes. Como resultado, a pressão social recai directamente sobre a empresa concessionária, enquanto o parceiro público – o Estado – acaba ficando à margem das críticas da população, que enxerga a empresa privada como única responsável pelas condições das infraestruturas.

Contudo, segundo Maria Natália⁴⁶, Chefe do Departamento de Concessões da ANE, o governo enfrenta dois grandes desafios na supervisão da concessão à REVIMO: garantir que os níveis de serviço estipulados no contrato sejam efectivamente cumpridos e assegurar que a infraestrutura seja mantida em condições adequadas ao longo do tempo. Diante desses desafios, a ANE defende a necessidade de revisões e aprimoramentos no modelo de PPP actualmente em vigor.

5.3. Análise dos Indicadores de Desempenho

5.3.1. Qualidade das infraestruturas

A qualidade das infraestruturas rodoviárias sob gestão da REVIMO constitui um dos pilares centrais da presente pesquisa. Nesse contexto, foram ouvidos diversos actores com papéis distintos, cujas contribuições ajudaram a desenhar um quadro mais completo e multifacetado da realidade vivida no sector rodoviário moçambicano.

⁴⁴ Diretor do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO; Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

⁴⁵ Contrato este que foi “nomeado” como confidencial, portanto não nos foi apresentado nem se encontra disponível para visualização pública

⁴⁶ Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

Segundo Fernando Matola⁴⁷, Director de Manutenção da REVIMO, o principal objectivo da empresa ao assumir as concessões rodoviárias foi garantir a manutenção regular e eficaz das infraestruturas, suprimindo uma lacuna histórica deixada pelo Estado, que, por limitações financeiras e operacionais, não tem conseguido responder à altura das necessidades de conservação da rede viária — sendo a EN1 um exemplo emblemático dessa deficiência. Matola destaca que a actuação da concessionária visa, sobretudo, promover a segurança rodoviária, melhorar a mobilidade urbana, garantir maior eficiência logística e prestar assistência adequada aos utentes.

Para assegurar a qualidade das rodovias, explica Fernando Matola, a REVIMO implementou um conjunto de indicadores de desempenho, que são monitorados com periodicidade mensal, semestral e anual. Essa estratégia integra um cronograma estruturado de manutenção, que inclui tanto acções preventivas quanto correctivas, além da presença de equipas de manutenção estrategicamente posicionadas e de uma linha verde que permite aos utentes reportar problemas em tempo real.

Contudo, há obstáculos que excedem a alçada directa da concessionária. Um deles é a gestão da área de reserva ou zona de protecção das estradas, frequentemente ocupada de forma irregular para fins comerciais ou habitacionais. Apesar de essas zonas serem definidas como áreas de preservação para garantir a durabilidade e o bom funcionamento das vias, muitos municípios acabam atribuindo DUATs em áreas críticas, facilitando construções e actividades que comprometem a infraestrutura viária, principalmente em situações de chuvas intensas ou outros eventos climáticos — evidenciando uma falha crítica na articulação interinstitucional, contradizendo directamente os pressupostos da Teoria da Governança Colaborativa —, nesses casos, o escoamento natural da água é bloqueado, gerando danos significativos às estradas.

Outro factor emergente é o uso actual das rodovias como palco de manifestações políticas e sociais, onde ocorrem frequentemente actos de vandalismo, como a queima de pneus e destruição de estruturas. Tais situações não apenas afectam directamente a integridade das vias, como também aumentam os custos de manutenção e exigem respostas emergenciais por parte da empresa.

⁴⁷ Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

Do lado da sociedade civil, Gift Essinalo⁴⁸, Economista e Pesquisador do CIP, reconhece os diferenciais de qualidade oferecidos pelas vias concessionadas em comparação com as rodovias sem portagem, sobretudo no que diz respeito à segurança e manutenção contínua. No entanto, alerta que a implementação de portagens, por si só, não é suficiente para resolver os desafios da mobilidade urbana. Para ele, é fundamental que as promessas associadas às concessões — como a melhoria efectiva das infraestruturas e a redução de acidentes — sejam de facto cumpridas e distribuídas de maneira equitativa, garantindo que os benefícios não fiquem restritos a áreas mais rentáveis.

Por sua vez, Maria Natália⁴⁹, Chefe do Departamento de Concessões da ANE, reforça o papel do governo como responsável pela monitoria — e não fiscalização directa — da qualidade das rodovias sob concessão. Enquanto a fiscalização implica intervenção directa e poder sancionatório, a monitoria tem natureza mais técnica e avaliativa, voltada à verificação sistemática da conformidade das operações da concessionária com os parâmetros previamente estabelecidos. Em outras palavras, segundo a entrevistada, o papel do Estado, nesse modelo, não é de controlo operacional directo, mas de acompanhamento e validação dos padrões de qualidade contratados.

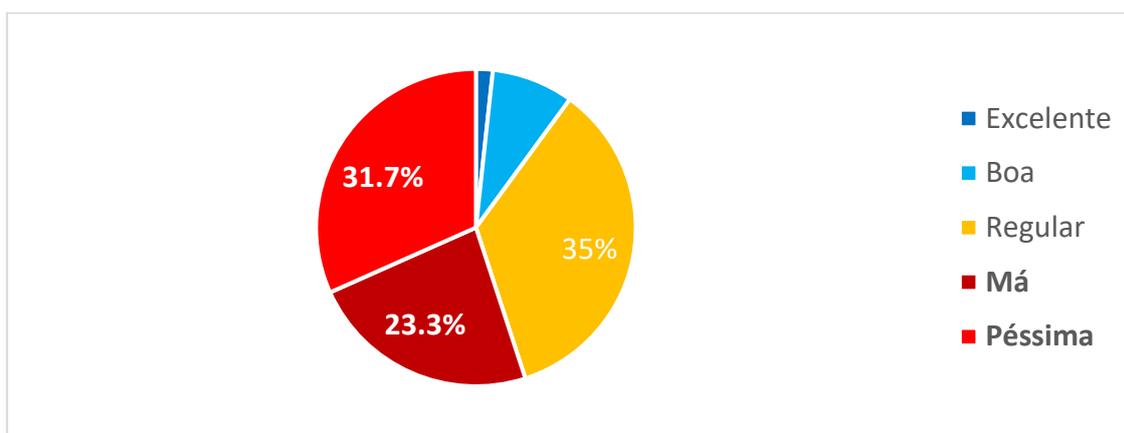
Essa monitoria é realizada por meio de inspeções regulares que visam verificar o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos nos contratos, embora a capacidade de actuação da ANE seja, por vezes, limitada por questões orçamentárias e institucionais. Natália salienta que o maior desafio do governo é justamente garantir que esses níveis de serviço sejam mantidos ao longo do tempo, e defende como política pública a priorização das infraestruturas públicas e o aumento da dotação financeira para manutenção de rodovias não concessionadas, evitando assim a criação de desigualdades estruturais na malha rodoviária nacional.

Quanto à percepção dos usuários das rodovias sob gestão da REVIMO, ao serem questionados sobre a qualidade geral das infraestruturadas rodoviárias, os respondentes apresentaram opiniões diversificadas. A maior parte dos usuários classificou a qualidade como “Regular” (35%, 36 participantes), seguida de “Péssima” (31,7%, 32 participantes), “Má” (23,3%, 24 participantes), “Boa” (8,3%, 8 participantes) e apenas uma minoria considerou a qualidade “Excelente” (1,7%, 2 participantes).

⁴⁸ Entrevista realizada no dia 11 de Março na sede do CIP

⁴⁹ Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

Gráfico 4: Avaliação da qualidade geral do estado das rodovias

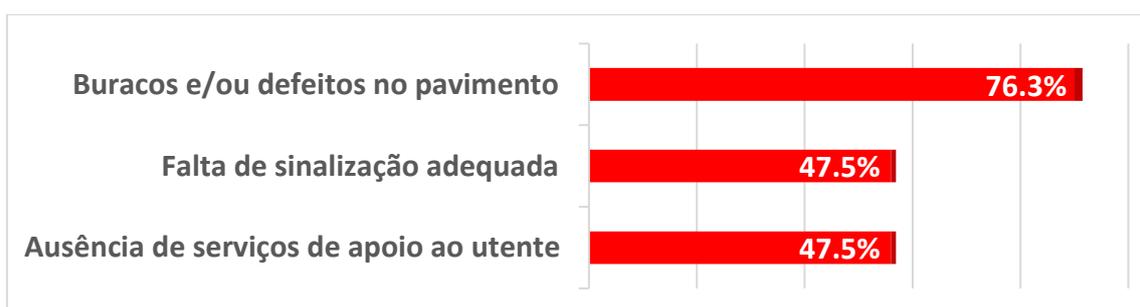


Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses resultados demonstram que, embora uma parte dos utentes reconheça avanços na qualidade das infraestruturas, ainda há uma percepção significativa de que melhorias são necessárias para alcançar um padrão mais elevado de conforto e segurança.

Além disso, 88,3% (90 participantes) dos entrevistados afirmaram já ter encontrado problemas recorrentes nas rodovias sob gestão da REVIMO. Entre os problemas mais mencionados, destacam-se: buracos e/ou defeitos no pavimento (76,3%), falta de sinalização adequada (47,5%), e ausência de serviços de apoio ao usuário, como reboque e assistência (47,5%). Houve ainda 6% de menções a outros problemas, como má iluminação, drenagem deficiente e insegurança em determinados trechos.

Gráfico 5: Problemas específicos recorrentes



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses dados revelam que, embora a empresa tenha feito esforços visíveis em manter a infraestrutura em níveis razoáveis de qualidade, há ainda lacunas importantes que afectam negativamente a experiência dos usuários, indicando a necessidade de estratégias mais eficazes de manutenção, bem como maior atenção à infraestrutura de apoio e sinalização

viária, de modo a garantir um serviço público rodoviário eficiente, seguro e condizente com os princípios das PPPs.

Portanto, ao considerar os diferentes pontos de vista — da concessionária, do governo, da academia e sociedade civil e dos usuários das rodovias — conclui-se que a gestão das rodovias sob responsabilidade da REVIMO representa um avanço institucional importante na busca por maior eficiência, segurança e sustentabilidade na infraestrutura viária de Moçambique, especialmente quando comparada à actuação histórica do Estado.

No entanto, persistem desafios estruturais e operacionais que comprometem a plena realização dos objectivos das PPPs. Esses desafios incluem desde factores externos à actuação da concessionária até críticas legítimas quanto à qualidade percebida das vias pelos usuários, que apontam problemas recorrentes.

Com base na análise detalhada dos dados recolhidos nesta pesquisa, a conclusão directa que se impõe é que, apesar de existirem melhorias institucionais e operacionais visíveis — como o estabelecimento de equipas de manutenção, a implementação de indicadores de desempenho e a criação de canais de atendimento ao utente —, houve uma **melhoria não significativa na qualidade** das infraestruturas rodoviárias geridas pela REVIMO. Pois, os serviços ainda estão aquém das expectativas mínimas de qualidade, conforto e segurança.

Essa disparidade entre os esforços institucionais e os resultados percebidos pode ser melhor compreendida à luz da Teoria da Governança Colaborativa. Segundo Ansell e Gash (2008), a Governança Colaborativa se fundamenta na interação contínua entre actores públicos e privados, com forte ênfase na transparência, na partilha de responsabilidades, no diálogo e na confiança mútua. No caso da REVIMO, observa-se que, embora a empresa tenha instituído processos técnicos internos para manutenção das vias, a colaboração entre os diferentes actores — especialmente no que diz respeito ao Estado e à Sociedade Civil — é limitada e insuficientemente institucionalizada.

A ausência de um regulador independente, a partilha incompleta de responsabilidades (como no caso da gestão da zona de protecção das estradas, invadida por construções e comércio informal), e a fraca actuação fiscalizadora do Estado — que realiza apenas monitorias técnicas, sem poder sancionatório efectivo — indicam que a estrutura de governança ainda é assimétrica e fragilizada, não permitindo que os padrões de qualidade contratualmente definidos sejam plenamente assegurados.

Os resultados (melhoria da qualidade percebida) ainda não acompanham os esforços administrativos e operacionais da concessionária, o que compromete o valor público da PPP. Como destaca Drucker (1954), em *The Practice of Management*, “o que não pode ser medido, não pode ser gerido”. E neste contexto, os indicadores apontam para um desequilíbrio entre os objectivos declarados da PPP e os resultados efectivos sentidos pela população usuária das rodovias. Isso reforça a necessidade de fortalecer os mecanismos de avaliação externa, auditoria social e participação cidadã, pilares fundamentais da Governança Colaborativa.

Em suma, para que se torne significativa, é imperativo que o modelo de PPP seja revisto à luz das boas práticas de governança e, sobretudo, com maior integração da sociedade civil no ciclo de decisão, execução e controlo das políticas de concessão rodoviária.

5.3.2. Custos

A questão dos custos constitui uma das dimensões mais sensíveis e controversas no debate sobre a gestão das rodovias sob o modelo de PPP em Moçambique, especialmente no caso da concessão atribuída à REVIMO.

Este subcapítulo tem como objectivo analisar, de forma crítica e fundamentada, a definição e os impactos desses custos, considerando as percepções dos diferentes actores envolvidos — a concessionária, o governo, a sociedade civil e os próprios utentes das estradas —, bem como a sua articulação com os pressupostos da Governança Colaborativa.

A definição dos custos das portagens e demais serviços oferecidos no âmbito da concessão rodoviária pela REVIMO não é de competência exclusiva da concessionária. Conforme explica Afonso Maumane⁵⁰, Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO, a determinação das tarifas é uma responsabilidade do Estado, cabendo à empresa apenas apresentar propostas fundamentadas com base nos seus custos de investimento e de manutenção.

A decisão final sobre os valores a serem cobrados é tomada pelo governo, por intermédio dos ministérios competentes, nomeadamente o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos e o Ministério da Economia e Finanças (actual Ministério das

⁵⁰ Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO; Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

Finanças), conforme previsto no despacho de 14 de janeiro de 2022⁵¹. Essa estrutura decisória busca garantir que os preços praticados reflitam um equilíbrio entre a sustentabilidade financeira da empresa e a acessibilidade para os usuários.

Maumane esclarece que o governo considera o custo de vida da população ao aprovar os valores das tarifas, adotando medidas que visam mitigar impactos sociais negativos. Um exemplo concreto dessa preocupação é a regra que estabelece que, mesmo em trechos com múltiplas portagens (como vias com quatro praças), o usuário deve pagar apenas uma vez, e não em todas as passagens.

Ademais, há políticas específicas de descontos escalonados para utentes frequentes, com reduções que variam de 11% até 60%, a depender do número de utilizações mensais. Os transportadores públicos de passageiros também beneficiam de um desconto significativo de 75%, pagando apenas 10 meticais por passagem, como forma de evitar o repasse de custos ao consumidor final.

Outro aspecto socialmente relevante diz respeito aos residentes nas zonas próximas às portagens, cujos deslocamentos cotidianos dependem da travessia das praças. Para estes, aplica-se uma tarifa simbólica⁵², reconhecendo a particularidade da sua situação e promovendo maior justiça no acesso à infraestrutura rodoviária.

Entretanto, apesar das medidas de mitigação e da estrutura tarifária socialmente sensível, Maumane admite que as tarifas actuais são consideradas “meramente sociais”, ou seja, destinam-se prioritariamente à cobertura dos custos de manutenção das vias e não asseguram, por si só, a sustentabilidade financeira plena da REVIMO. Tal constatação impõe à concessionária o desafio de encontrar formas alternativas de reduzir os custos operacionais, mantendo ao mesmo tempo o nível de qualidade exigido nas concessões.

Neste sentido, a empresa tem apostado em busca de soluções tecnológicas e processos de mecanização como estratégia para otimização de recursos, como a utilização de *drones* e sistemas de monitoria em tempo real, que representaria um avanço na capacidade de resposta rápida às ocorrências nas vias, reduzindo a necessidade de intervenções humanas constantes e, por conseguinte, baixando os custos operacionais em diferentes escalões e unidades organizacionais.

⁵¹ Vide anexo D.

⁵² Que, apesar da insistência, não nos foi revelada de quanto se trata especificamente. Mas alguns dos usuários residentes nas proximidades das portagens revelou que são 16MT.

Esta transformação tecnológica visa, além da eficiência, contribuir indirectamente para a moderação tarifária, ao permitir que a manutenção e operação da infraestrutura sejam realizadas de forma mais ágil, previsível e com menor desperdício de recursos.

Maria Natália⁵³, em sua análise, afirma que as tarifas de portagem estão, de facto, em conformidade com as orientações governamentais, sendo aprovadas pelo Conselho de Ministros, o que assegura que as decisões sobre os valores cobrados sejam tomadas com base em um equilíbrio entre os custos operacionais e a justiça social. No entanto, Natália sugere que, embora o modelo de PPP actual tenha sido estruturado para garantir a sustentabilidade financeira da REVIMO e ao mesmo tempo promover tarifas acessíveis, ainda existem melhorias a serem feitas.

Ela propõe que, para reduzir ainda mais os custos de portagem para os usuários, uma alternativa seria a participação financeira do governo na fase de construção, manutenção e reabilitação das rodovias. Essa contribuição financeira pública poderia, segundo a mesma, reduzir significativamente as taxas de portagem, aliviando o peso financeiro sobre os utentes e permitindo um modelo mais favorável ao acesso à infraestrutura rodoviária, especialmente para aqueles que dependem da infraestrutura para actividades diárias, como o transporte de bens ou deslocamentos para o trabalho.

Gift Essinalo⁵⁴ expressa uma opinião crítica sobre os custos das portagens cobrados pela REVIMO, especialmente no que diz respeito à acessibilidade para grande parte da população. Ele afirma que as tarifas praticadas pela REVIMO não são acessíveis para muitos cidadãos, principalmente para as famílias de baixa renda e trabalhadores informais, para os quais os custos das portagens representam um peso financeiro significativo.

Essinalo destaca que esse factor acentua as desigualdades sociais, criando barreiras para quem depende das rodovias para actividades cotidianas e oportunidades económicas, como transporte de mercadorias e deslocamentos para o trabalho e até o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação.

Um exemplo concreto citado por Essinalo é a Estrada Circular, onde ele aponta a necessidade urgente de construção de vias alternativas para aqueles que não possuem

⁵³ Chefe do Departamento de Concessões da ANE; Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

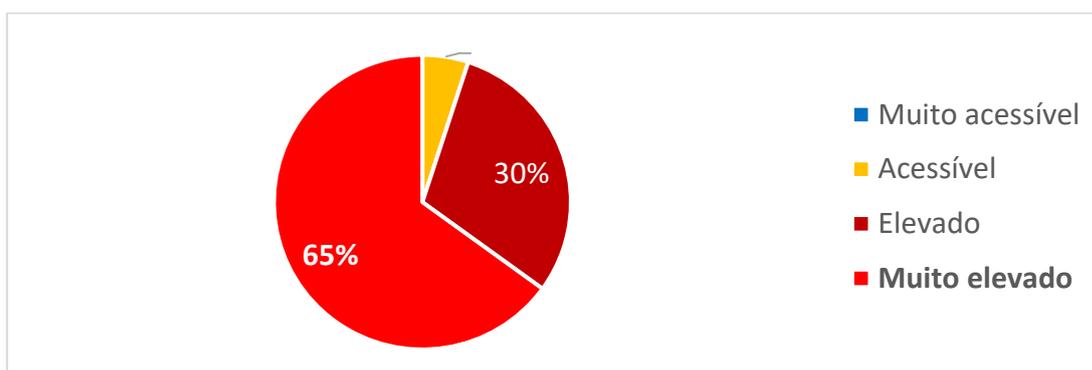
⁵⁴ Economista e Pesquisador do CIP; Entrevista realizada no dia 11 de Março na sede do CIP

condições de arcar com as despesas das portagens. Ademais, Essinalo questiona a lógica por trás do valor das tarifas cobradas pela REVIMO, especialmente considerando que a infraestrutura – Estrada Circular de Maputo – foi construída com recursos da dívida pública e não foi um investimento directo da concessionária.

Segundo ele, seria de se esperar que o custo das portagens fosse muito mais baixo do que o praticado, especialmente quando comparado com a tarifa cobrada pela TRAC, outra concessionária do sector, que, apesar de ter investido na construção das estradas e buscar recuperar o investimento, oferece serviços de qualidade superior. Esse cenário evidencia uma disparidade entre os custos cobrados e os serviços prestados, levantando questões sobre a sustentabilidade e a justiça social do modelo de concessão adoptado pela REVIMO.

Os custos das portagens é o aspecto mais debatido pelos usuários das rodovias sob gestão da REVIMO, especialmente quando se considera o impacto que essas taxas tem sobre a frequência de uso das estradas. Em relação à avaliação do custo das portagens, uma grande parte dos respondentes expressou insatisfação. Cerca de 65% (66 participantes) classificaram os custos como “muito elevados”, enquanto 30% (31 participantes) os consideraram “elevados”. Apenas 5% (5 participantes) apontaram os custos como “acessíveis”, e nenhum dos participantes considerou as tarifas “muito acessíveis”.

Gráfico 6: Avaliação dos custos das portagens

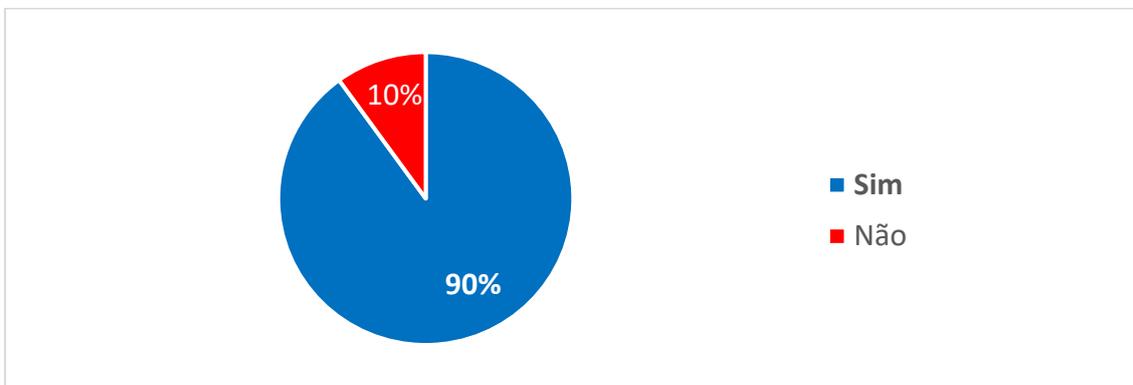


Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses resultados evidenciam uma percepção predominante de que as tarifas são excessivas, o que pode afectar a acessibilidade e o uso contínuo das rodovias por parte dos usuários.

Além disso, 90% dos respondentes afirmaram que os custos das portagens influenciam a frequência com que utilizam as rodovias, sugerindo que, para muitos usuários, o valor cobrado tem um impacto directo na sua decisão de utilizar ou não as vias sob concessão.

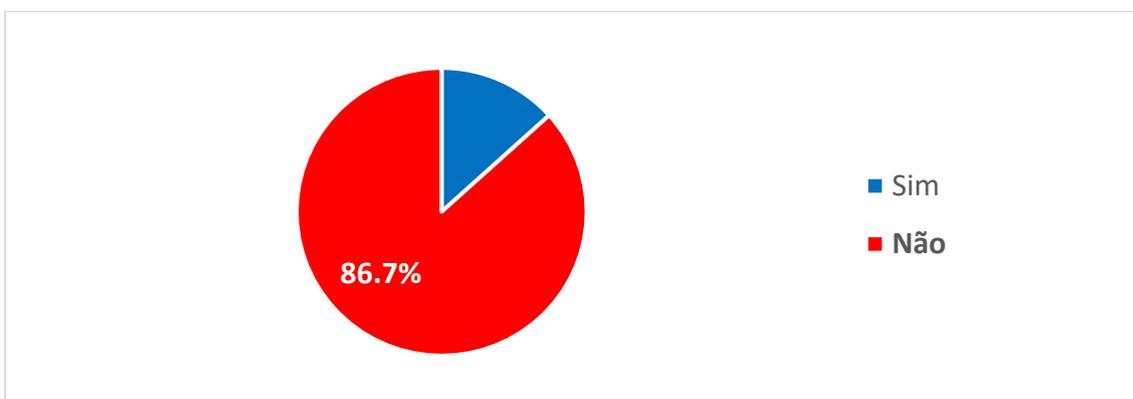
Gráfico 7: Custos das portagens vs. Frequência de uso



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

A preocupação com os custos também se reflete na avaliação da relação custo-benefício, com 87,6% dos entrevistados indicando que a relação entre os custos das portagens e os serviços prestados pela REVIMO não é satisfatória.

Gráfico 8: Relação custo-benefício



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Essa insatisfação sugere que os usuários não percebem que os custos cobrados são justificados pela qualidade, celeridade e infraestrutura oferecida, o que pode afetar negativamente a imagem da concessão e a disposição dos usuários em utilizá-la com frequência.

Com base em todos os dados recolhidos, a conclusão directa é que, apesar das medidas implementadas para mitigar o impacto das tarifas — como os descontos para utentes

frequentes, tarifas reduzidas para transportadores públicos e taxas simbólicas para residentes nas zonas das portagens —, os custos das portagens praticadas pela REVIMO são percebidos como elevados e socialmente desajustados, resultando em uma pouca acessibilidade tarifária e uma relação custo-benefício amplamente insatisfatória para os utentes. Ou seja, houve **melhoria não significativa**.

Essa percepção negativa se intensifica quando se observa que a maior parte das infraestruturas foi construída com financiamento público (como no caso da Estrada Circular de Maputo), e não com recursos da própria concessionária, como sublinhou Gift Essinalo⁵⁵. Isso agrava a sensação de que os usuários pagam duas vezes: com impostos e com portagens, sem perceberem uma melhoria proporcional nos serviços oferecidos.

Sob a lente da Teoria da Governança Colaborativa, essa situação evidencia falhas no modelo de deliberação participativa e na corresponsabilização entre os actores. A definição de tarifas sem a efectiva escuta dos usuários e da sociedade civil compromete a legitimidade das decisões tomadas.

A Governança Colaborativa pressupõe processos de decisão mais abertos, transparentes e equilibrados entre os interesses do Estado, da empresa e da população. A ausência de um regulador independente, apontada por diversos entrevistados, reforça a assimetria institucional, pois o Estado actua simultaneamente como parte interessada e árbitro da parceria, configurando um potencial conflito de interesses.

O valor público só é alcançado quando os serviços gerados justificam os recursos investidos e os custos cobrados aos cidadãos (Kusek & Rist, 2004). Os indicadores de satisfação dos usuários aqui apresentados demonstram que esse retorno não está sendo plenamente percebido.

A proposta da ANE, por meio de Maria Natália⁵⁶, para que o governo participe mais activamente no financiamento da fase inicial dos projectos — especialmente construção e reabilitação —, é uma lógica consistente com os pressupostos da Governança Colaborativa, pois sugere uma redistribuição de responsabilidades entre os parceiros, tendo em conta o bem comum e não apenas a rentabilidade financeira.

⁵⁵ Economista e Pesquisador do CIP; Entrevista realizada no dia 11 de Março na sede do CIP

⁵⁶ Chefe do Departamento de Concessões da ANE; Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

Em síntese, embora existam esforços visíveis da REVIMO e do governo para ajustar os custos das portagens às condições socioeconómicas da população, os resultados da pesquisa indicam que a actual estrutura tarifária é percebida como injusta e excludente. A ausência de mecanismos de escuta e participação social na fixação das tarifas e na definição de prioridades operacionais reforça o distanciamento entre a prestação do serviço e as reais necessidades dos utentes.

5.3.3. Celeridade dos serviços

A celeridade dos serviços constitui um dos pilares centrais para garantir a eficiência e a confiança na gestão rodoviária sob responsabilidade da REVIMO. A capacidade de intervir com prontidão diante de imprevistos é fundamental não apenas para assegurar a integridade da infraestrutura, mas sobretudo para preservar vidas e minimizar interrupções na mobilidade dos utentes.

Nesse sentido, conforme relatado por Afonso Maumane e Fernando Matola⁵⁷, a REVIMO dispõe de uma estrutura operacional especialmente desenhada para garantir rapidez nas respostas a situações críticas ou rotineiras. Esta estrutura inclui equipas de manutenção estrategicamente distribuídas ao longo das vias concessionadas, compostas por piquetes de emergência, ambulâncias e até mesmo unidades de bombeiros, devidamente treinadas para actuação imediata em acidentes, avarias ou outros tipos de incidentes.

Complementarmente, a concessionária mantém uma linha verde (*call center* de emergência) à disposição dos usuários, que permite o reporte em tempo real de quaisquer ocorrências nas estradas. A partir desse canal de comunicação directa, é possível acionar imediatamente os serviços de apoio, acionando o protocolo interno de contingência. Tal plano, segundo os entrevistados, foi desenvolvido em articulação com a ANE e contempla procedimentos claros inclusive para situações em que haja falhas de comunicação ou outros obstáculos operacionais, assegurando assim a continuidade da prestação do serviço mesmo em cenários adversos.

No que diz respeito ao tempo de resposta estabelecido, os Directores da empresa destacam que há um prazo máximo de até 60 minutos para atendimento, contados desde o momento do recebimento da ocorrência até a evacuação do utente para o banco de socorro mais próximo. Essa métrica não se aplica apenas a casos de urgência médica, mas também à

⁵⁷ Diretor do Gabinete de Planeamento Estratégico e Director de Manutenção da REVIMO, respectivamente; Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

execução de pequenas intervenções técnicas, como o tapamento de buracos ou a reparação de sinalizações danificadas. Cada acção, conforme sublinhado, é cronometrada e avaliada conforme padrões de desempenho previamente definidos, garantindo o acompanhamento sistemático da eficiência operacional.

No entanto, como apontam os dirigentes da empresa, ainda existem limitações significativas no que diz respeito à modernização tecnológica dos processos operacionais. Segundo Afonso Maumane e Fernando Matola⁵⁸, a gestão actual depende fortemente de recursos humanos, uma vez que a empresa ainda não incorporou de forma ampla o uso de tecnologias avançadas, como *drones* e sistemas de monitoria em tempo real. Embora tais ferramentas já estejam previstas e em fase de estudo, a sua implementação plena ainda representa uma meta futura.

A ausência de tecnologias automatizadas implica maior esforço humano para realizar inspeções, intervenções de manutenção e respostas a incidentes nas vias, o que pode impactar a celeridade na identificação e resolução de problemas. Apesar disso, os gestores consideram que os processos internos de gestão operacional são satisfatórios, especialmente tendo em vista a trajetória da empresa e o seu carácter pioneiro enquanto primeira concessionária 100% moçambicana dedicada à infraestrutura rodoviária.

Afonso Maumane destaca que os relatórios de desempenho auditados têm atestado a boa performance da empresa, a ponto de estar em curso a análise de sua expansão para além das fronteiras nacionais. Tal reconhecimento sugere que, mesmo com os entraves estruturais enfrentados, a REVIMO tem conseguido manter um nível de eficiência compatível com os objectivos do modelo de concessão adoptado.

Do ponto de vista do governo, representado por Maria Natália⁵⁹, a actuação da REVIMO no que diz respeito à celeridade da resposta a emergências é considerada “aceitável”, dentro dos parâmetros mínimos exigidos nos contratos de concessão. Ainda segundo Natália, embora a ANE não exerça uma fiscalização directa sobre a operação das concessionárias, seu papel de monitoria técnica permite acompanhar sistematicamente o

⁵⁸ Diretor do Gabinete de Planeamento Estratégico e Director de Manutenção da REVIMO, respectivamente; Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

⁵⁹ Chefe do Departamento de Concessões da ANE; Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

desempenho da REVIMO, especialmente no tocante aos tempos de resposta e à eficácia das intervenções.

A avaliação positiva, ainda que moderada, decorre da constatação de que a empresa cumpre os prazos máximos estabelecidos para atendimento a ocorrências, conforme relatado anteriormente, e dispõe de uma estrutura de resposta operacional bem delineada.

Ela destaca, contudo, que a manutenção de um padrão elevado de celeridade depende não apenas da prontidão das equipas da concessionária, mas também da articulação interinstitucional entre a empresa e os órgãos públicos, sobretudo em situações de maior complexidade, como catástrofes naturais ou acidentes de grandes proporções. Nesses casos, a actuação coordenada com serviços de emergência estatais é essencial para garantir a segurança dos utentes e a preservação da infraestrutura.

Para a representante da ANE, a eficiência na resposta a emergências não deve ser avaliada apenas pela velocidade, mas também pela qualidade da solução oferecida, pela capacidade de comunicação com os utentes e pelo impacto na continuidade do serviço rodoviário. Assim, embora a resposta actual da REVIMO seja considerada aceitável, ela aponta que há margem para melhorias.

Por outro lado, a sociedade civil apresenta uma visão mais crítica em relação à celeridade dos serviços prestados pela REVIMO. Gift Essinalo⁶⁰ reconhece os avanços proporcionados pelas vias concessionadas, mas destaca que a celeridade e a eficiência operacional ainda carecem de melhorias estruturais e institucionais.

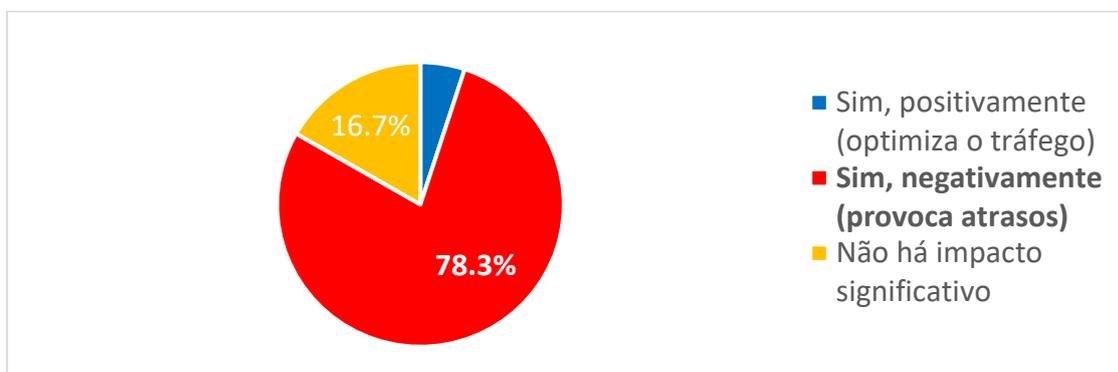
Além disso, Essinalo reforça a importância de rever o modelo de gestão actual, buscando um equilíbrio mais justo entre os interesses públicos e privados, e garantindo que a celeridade dos serviços não fique subordinada apenas à lógica do retorno económico. Para que haja uma verdadeira transformação na qualidade e rapidez dos serviços prestados, é indispensável fortalecer os mecanismos de fiscalização e transparência, de modo a coibir abusos e garantir que as metas de desempenho e os padrões de qualidade contratualmente estabelecidos sejam efectivamente cumpridos.

Ao serem questionados sobre a celeridade dos serviços, incluindo o tempo de deslocamento, a fluidez do tráfego e a eficácia das intervenções em casos de emergência, a maior parte dos usuários (65%, 66 participantes,) afirmou nunca ter necessitado de

⁶⁰ Economista e Pesquisador do CIP; Entrevista realizada no dia 11 de Março na sede do CIP

assistência (reboque e/ou assistência mecânica) nas rodovias. Além disso, 78,3% (80 participantes) dos entrevistados relataram ter enfrentado congestionamentos frequentes em determinadas áreas durante horários de pico.

Gráfico 9: Impacto do tempo de deslocamento devido às portagens



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses resultados indicam que, apesar de uma avaliação positiva – ou indiferente – por parte de alguns usuários, a celeridade do serviço rodoviário sob gestão da REVIMO ainda apresenta desafios consideráveis. A melhoria no tempo de deslocamento e o enfrentamento dos congestionamentos são áreas que exigem atenção para garantir um serviço rodoviário mais eficiente e satisfatório.

Com base nos dados analisados, conclui-se que a celeridade dos serviços prestados nas rodovias sob concessão da REVIMO apresenta uma **melhoria moderada**, com avanços visíveis na estrutura de resposta, mas ainda marcada por desafios operacionais e estruturais significativos.

A estrutura funcional activa, com piquetes de emergência, ambulâncias, unidades de bombeiros e um *call center* permanente para o atendimento de ocorrências demonstra um compromisso institucional com a agilidade na resolução de incidentes nas vias. Além disso, a monitoria com frequência dos indicadores de desempenho operacionais fortalecem a responsabilização interna

A partir da Teoria da Governança Colaborativa, esse cenário evidencia a necessidade de um modelo mais participativo e cooperativo entre todos os *stakeholders*⁶¹. A celeridade nos serviços rodoviários não pode ser responsabilidade exclusiva da concessionária: ela

⁶¹ Indivíduos ou grupos que têm interesse ou são afetados pelas actividades de uma organização, projecto ou empresa. São as partes interessadas, que podem influenciar ou serem influenciadas por suas acções

depende da colaboração interinstitucional (REVIMO, ANE, municípios, PRM e serviços de emergência) e do envolvimento social na definição de prioridades e fiscalização dos serviços.

A Governança Colaborativa pressupõe a partilha de responsabilidades, a confiança mútua e o alinhamento de objectivos entre os actores — condições ainda frágeis neste contexto.

Em suma, para que a celeridade seja efectiva e percebida como tal, é indispensável avançar na adoção de tecnologias, fortalecer a governança interinstitucional e incorporar mecanismos de avaliação e participação cidadã mais robustos, conforme orienta a teoria aqui adoptada.

5.3.4. Desafios Gerais

A análise dos desafios gerais enfrentados na implementação das PPPs em Moçambique, para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários, com foco no sector rodoviário sob responsabilidade da REVIMO, evidencia um conjunto de limitações estruturais, legais, operacionais e de governança que impactam directamente a qualidade das infraestruturas, os custos dos serviços prestados e a celeridade na resposta às demandas dos utentes.

A experiência da própria REVIMO, relatada por Afonso Maumane e Fernando Matola⁶², evidencia as dificuldades práticas enfrentadas na execução da Lei das PPPs. Embora a legislação preveja os mecanismos de actuação e responsabilidades entre as partes, sua aplicação no terreno revela falhas estruturais que comprometem a eficiência do modelo.

Um dos principais obstáculos refere-se à limitação da concessionária quanto à fiscalização nas rodovias sob sua responsabilidade. A REVIMO não possui poder para actuar directamente na fiscalização do tráfego, ficando dependente da PRM e da ANE para intervir em situações que exigem respostas imediatas. Isso resulta em entraves operacionais que afectam não apenas a segurança das vias, mas também a capacidade da empresa de cumprir prontamente as suas obrigações contratuais.

Essa limitação institucional se agrava diante da ausência de um órgão regulador independente. Como ressaltado pelos mesmos gestores da REVIMO, o facto de o próprio Estado desempenhar, simultaneamente, os papéis de parceiro, regulador e fiscalizador

⁶² Director do Gabinete de Planeamento Estratégico e Director de Manutenção da REVIMO, respectivamente; Entrevista realizada no dia 27 de Março, na sede da Revimo

cria um ambiente de conflito de interesses que prejudica a transparência e a equidade nas decisões, especialmente na definição de tarifas, na formulação de metas operacionais e na resolução de impasses contratuais.

Outro aspecto relevante diz respeito à dependência excessiva de serviços terceirizados, que, segundo os gestores da concessionária, compromete a agilidade na prestação de serviços essenciais, como a manutenção correctiva e o atendimento de emergências. A sugestão de se criarem brigadas internas de manutenção representa uma alternativa viável para aumentar a capacidade de resposta da empresa e reduzir os custos operacionais, promovendo maior eficiência no atendimento aos utentes.

A visão da ANE, representada por Maria Natália⁶³, reforça o entendimento de que os desafios do modelo de PPP em Moçambique não se restringem às falhas operacionais, mas se estendem à própria estrutura legal e à definição de prioridades políticas. A necessidade de revisão da Lei das PPPs é considerada urgente, não apenas para melhorar sua aplicação no sector rodoviário, mas também para adequá-la a outras áreas de interesse social, como educação, saúde, abastecimento de água e outras infraestruturas públicas essenciais.

Para além da dimensão legal, Natália alerta para a frágil dotação orçamental destinada às infraestruturas rodoviárias, um factor que limita a capacidade do Estado de cumprir sua parte nas parcerias e de fomentar investimentos complementares. Para que as PPPs possam de facto cumprir sua função estratégica, é imperativo que o governo priorize financeiramente os projetos de infraestrutura pública no seu plano de investimentos.

A crítica mais incisiva vem da sociedade civil, representada por Gift Essinalo⁶⁴, que coloca em evidência o distanciamento entre o modelo vigente de concessão e os princípios do interesse público. Segundo Essinalo, a actual lógica das PPPs tende a priorizar a rentabilidade financeira das concessionárias, como se observa no caso da REVIMO, em detrimento da eficiência na prestação dos serviços e da atenção às necessidades dos utentes. Essa orientação mercadológica, segundo ele, compromete aspectos fundamentais como a agilidade nos atendimentos, a qualidade da manutenção e a comunicação transparente com os cidadãos.

⁶³ Chefe do Departamento de Concessões da ANE; Entrevista realizada no dia 28 de Março, na sede da ANE

⁶⁴ Economista e Pesquisador do CIP; Entrevista realizada no dia 11 de Março na sede do CIP

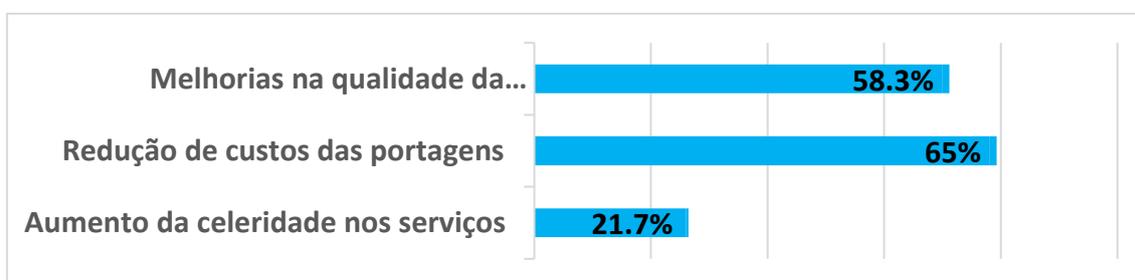
Nesse sentido, ele defende a institucionalização de consultas públicas bem estruturadas como ferramenta estratégica para envolver a população na construção de soluções mais inclusivas e sustentáveis. A participação cidadã permitiria não apenas a identificação de falhas no modelo actual, mas também o alinhamento das PPPs às expectativas sociais, reforçando a legitimidade do processo.

Essinalo também destaca a importância da transparência na gestão dos recursos arrecadados, especialmente nas portagens administradas pela REVIMO. A divulgação clara e acessível das receitas e despesas associadas às concessões poderia aumentar a confiança pública na gestão da parceria, além de permitir um maior controlo social sobre a aplicação dos recursos.

Ao serem questionados sobre as melhorias prioritárias para as rodovias geridas pela REVIMO, os respondentes destacaram diferentes áreas que exigem atenção para melhorar a experiência dos usuários. A maior parte dos entrevistados, 65% (66 participantes), indicou que a redução dos custos das portagens é a prioridade número um, sugerindo que muitos usuários consideram as tarifas actuais excessivas e acreditam que uma revisão dos valores poderia aumentar a acessibilidade e frequência de uso das rodovias.

Em seguida, 58,3% (59 participantes) apontaram a melhoria na qualidade das infraestruturas como a segunda melhoria mais urgente, refletindo a necessidade de investimentos em pavimentação, sinalização e segurança. Já 21,7% (22 participantes) consideraram o aumento da celeridade nos serviços prestados como uma prioridade, destacando a necessidade de mais rapidez no tráfego e na resolução de incidentes nas vias.

Gráfico 10: Melhorias prioritárias



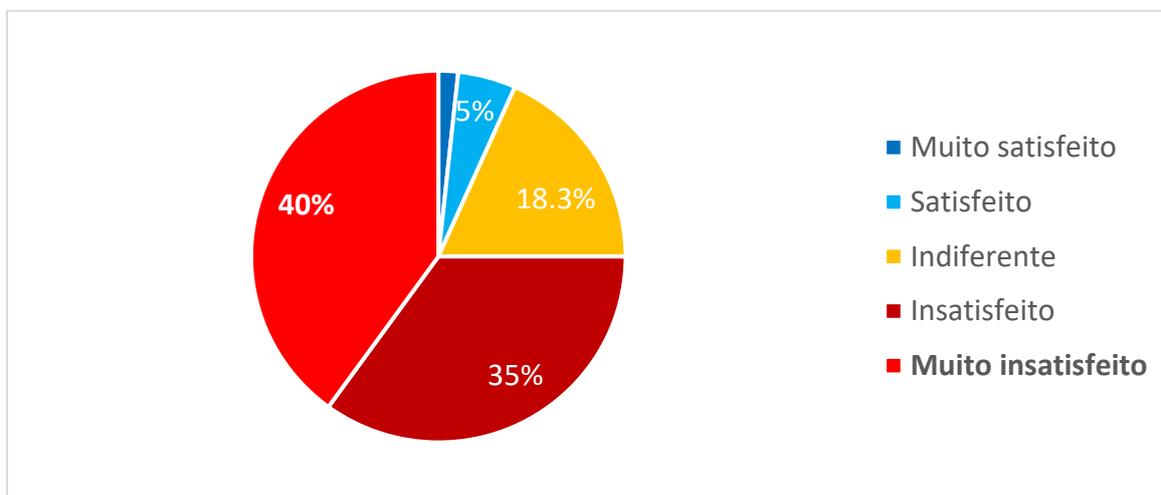
Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Além disso, um grupo menor, mas significativo, com 8,3% (8 participantes), mencionou outras prioridades, como a remoção das portagens dentro dos municípios ou autarquias, especialmente nas áreas urbanas e provinciais, como uma medida para facilitar o acesso e reduzir os custos para os usuários locais.

Esses dados refletem a diversidade de expectativas dos usuários em relação às melhorias necessárias nas rodovias sob gestão da REVIMO, destacando a importância de uma abordagem equilibrada que contemple tanto a infraestrutura quanto os custos e a celeridade dos serviços prestados.

De modo geral, ao serem questionados sobre a satisfação com os serviços prestados pela REVIMO, os respondentes apresentaram uma avaliação maioritariamente negativa. Cerca de 40% (41 participantes) dos entrevistados indicaram estar “muito insatisfeitos”, seguidos por 35% (36 participantes) que se declararam “insatisfeitos”. Outros 18,3% (19 participantes) se mostraram “indiferentes” em relação à qualidade dos serviços, enquanto apenas 5% (5 participantes) se disseram “satisfeitos” e 1,7% (2 participantes) “muito satisfeitos”.

Gráfico 11: Satisfação geral



Fonte: Inquérito por questionário realizado pelo autor

Esses dados revelam que, apesar dos esforços de gestão, uma grande parte dos usuários expressa insatisfação com os serviços prestados pela concessionária, indicando a necessidade de melhorias significativas para aumentar a satisfação geral.

Tabela 2: Desafios Gerais

Categoria de Desafio	Descrição do Problema	Impacto
Limitações Institucionais e de Governança	Falta de um regulador independente; conflito de interesses do Estado (parceiro, fiscalizador e regulador).	Reduz transparência, dificulta definição de tarifas justas e metas operacionais.
Dependência de Terceirização	Serviços essenciais (manutenção correctiva, emergências) são terceirizados, gerando lentidão e custos elevados.	Atrasos na resposta a problemas e aumento de despesas operacionais.
Falta de Fiscalização Directa pela Concessionária	REVIMO não tem poder para fiscalizar tráfego ou infrações, dependendo da PRM e ANE.	Dificuldade em garantir segurança viária e cumprir obrigações contratuais com rapidez.
Fragilidade Orçamental do Estado	Dotação insuficiente para infraestruturas rodoviárias não concessionadas e complementares.	Desigualdade na malha viária e dificuldade em cumprir contrapartidas estatais.
Deficiências na Lei das PPPs	Legislação actual não resolve conflitos práticos (ex.: DUATs em zonas de protecção, tarifas).	Insegurança jurídica e operacional para concessionárias e usuários.
Priorização da Rentabilidade sobre o Interesse Público	Modelo actual favorece lucro das concessionárias em detrimento de qualidade e acessibilidade.	Tarifas elevadas, insatisfação dos usuários e desigualdade no acesso.
Baixa Satisfação dos Usuários	75% dos entrevistados estão insatisfeitos (custos altos, infraestrutura deficiente, lentidão).	Perda de confiança no modelo de PPP e resistência ao pagamento de portagens.

CAPÍTULO VI: DISPOSIÇÕES GERAIS

6. Conclusão

A presente pesquisa teve como objectivo analisar o contributo das Parcerias Público-Privadas para a melhoria da prestação dos serviços públicos rodoviários em Moçambique, com base no caso da concessão rodoviária à REVIMO.

A Parceria (PPP) entre o Estado moçambicano e a REVIMO foi estabelecida com o objectivo principal de melhorar a qualidade, a eficiência e a sustentabilidade da infraestrutura rodoviária nacional, atraindo investimento privado para garantir a construção, manutenção e gestão de estradas através de um modelo baseado em portagens. Do ponto de vista formal, a concessão visava assegurar infraestruturas mais duráveis e melhor conservadas, reduzir os encargos do Estado com a manutenção rodoviária e proporcionar um serviço mais célere e de melhor qualidade para os cidadãos e para a economia em geral.

No entanto, a análise das evidências, através dos dados recolhidos, apresentados e analisados ao longo desta pesquisa, demonstra que os resultados alcançados divergem, em grande medida, desses objectivos iniciais.

Em relação à **qualidade das infraestruturas**, constatou-se uma **melhoria não significativa**. Apesar de existirem avanços pontuais em alguns troços específicos, como melhorias no piso e sinalização, esses progressos não se estendem de forma uniforme à totalidade da malha rodoviária sob gestão da concessionária. Persistem problemas graves de conservação, sobretudo nas áreas periféricas e nos pontos críticos sujeitos a alagamentos e erosões, muitas vezes associados à ocupação irregular das zonas de proteção das estradas. Isso denota fragilidades tanto na capacidade de intervenção da REVIMO quanto na articulação institucional com outros entes governamentais, como os municípios. Isso sugere que o modelo de concessão, embora financeiramente viável para a empresa, não conseguiu traduzir seu sucesso económico em benefícios tangíveis para a qualidade do serviço prestado.

No que diz respeito aos **custos**, os preços das portagens são tidos como elevados, desajustados à realidade socioeconómica local e não compatíveis com a qualidade efectivamente entregue. Essa avaliação é reforçada não apenas pelos dados recolhidos junto aos utilizadores das vias, mas também por observações empíricas sobre a ausência de mecanismos públicos eficazes de regulação tarifária e redistribuição dos benefícios da

concessão. Em consequência, conclui-se que houve uma **melhoria não significativa** nesse indicador, com uma relação custo-benefício amplamente insatisfatória.

No que diz respeito à **celeridade**, observou-se uma **melhoria moderada** na eficiência operacional, com avanços na estrutura de resposta a incidentes e na gestão do tráfego. Contudo, persistem desafios estruturais, como a insuficiência de equipamentos e a lentidão em intervenções críticas, que comprometem a fluidez e a segurança rodoviária. Embora a REVIMO tenha expandido sua rede de portagens e aumentado sua cobertura geográfica, a eficácia dos serviços ainda não atinge o patamar desejado, reflectindo uma implementação parcial dos compromissos assumidos no contrato de concessão.

Do ponto de vista teórico, quando analisamos os resultados à luz da Teoria da Governança Colaborativa, torna-se evidente que os maiores entraves ao sucesso da concessão não estão apenas na actuação da REVIMO, mas na fragilidade do ecossistema de cooperação institucional entre os múltiplos actores envolvidos. A governança colaborativa exige um alinhamento estratégico, comunicação fluida e corresponsabilidade entre entidades públicas centrais, autoridades locais, operadores privados e cidadãos. No entanto, a emissão de DUATs por municípios em zonas de reserva, sem coordenação com a concessionária, é um dos exemplos claros da desarticulação institucional. Em vez de colaboração sinérgica, observa-se fragmentação de competências e ausência de espaços de negociação contínua e eficaz.

Assim, no cômputo geral, os resultados permitem concluir que, dando a resposta directa à pergunta de pesquisa: **com a adopção da Parceria Público-Privada entre o Estado moçambicano e a REVIMO, houve melhoria não significativa na prestação dos serviços públicos rodoviários**. Pois as evidências demonstram que os avanços foram pontuais, mas insuficientes para caracterizar uma transformação relevante na qualidade, nos custos ou na celeridade dos serviços prestados.

Isso evidencia que, embora o modelo possua potencial, ainda há um longo caminho a percorrer para que se consolidem parcerias verdadeiramente eficientes, inclusivas e alinhadas ao interesse público. Para isso, será necessário não apenas aperfeiçoar os mecanismos técnicos e operacionais da concessão, mas sobretudo fortalecer a governança, a transparência e a participação cidadã. Isto é, o êxito futuro do modelo dependerá não apenas da eficiência operacional da REVIMO, mas de um redesenho institucional que equilibre interesses públicos e privados com maior equidade.

6.1. Recomendações

Com base na conclusão acima apresentada, torna-se pertinente formular recomendações específicas para cada um dos três indicadores de desempenho analisados (qualidade das infraestruturas, custos e celeridade dos serviços), bem como recomendações gerais que visam reforçar a eficácia, equidade e sustentabilidade das PPPs no sector rodoviário moçambicano.

a) Qualidade das Infraestruturas Rodoviárias

- A REVIMO deve adoptar e intensificar o uso de tecnologias de inspeção e monitoria (como *drones*, sensores IoT⁶⁵ e câmeras com IA⁶⁶), associadas a um cronograma de manutenção mais rigoroso e responsivo, assegurando padrões internacionais de qualidade e segurança nas rodovias.

b) Custos

- Criação de um órgão regulador independente (autónomo perante o Estado) para avaliar, aprovar e fiscalizar as tarifas de portagem, com base em critérios técnico-financeiros e no princípio da justiça social, garantindo que os preços sejam proporcionais à realidade socioeconómica da população.

c) Celeridade dos serviços

- A REVIMO deve investir na modernização operacional por meio de sistemas de monitoramento em tempo real (criação de indicadores públicos de tempo de resposta, com metas claras e revisões periódicas, que permitam o controlo externo), integração digital entre equipas de campo e central de operações (incluindo órgãos de emergência e segurança pública), e protocolos otimizados de resposta a emergências com metas de atendimento mais rigorosas.

d) Recomendações Gerais

- Revisão e actualização da Lei das PPPs em Moçambique, com vista a adequá-la à realidade e aos desafios actuais, reforçar os mecanismos de responsabilização, prever cláusulas obrigatórias de participação social e estabelecer critérios específicos para concessões. A nova legislação deve garantir maior equilíbrio entre os interesses público e privado, reduzindo os riscos de conflitos e assegurando a proteção do interesse colectivo.

⁶⁵ Internet of Things (Internet das Coisas); Dispositivos que colectam dados do ambiente físico (temperatura, movimento, luz, etc.) e os transmitem pela internet para análise e tomada de decisões.

⁶⁶ Inteligência Artificial; Câmeras equipadas com algoritmos de IA que permitem analisar imagens e vídeos em tempo real, identificando padrões, objectos, pessoas e comportamentos.

- Consolidar uma estrutura de Governança Colaborativa que envolva todos os actores relevantes — governo, concessionárias, utentes, sociedade civil e academia — na formulação, implementação e avaliação das PPPs. Isso implica a institucionalização de fóruns de diálogo permanente, consultas públicas vinculativas, partilha de informações e mecanismos eficazes de monitoria social. Essa abordagem garantirá maior legitimidade, transparência e eficiência na gestão das parcerias, conforme preconiza a Teoria da Governança Colaborativa.

A implementação dessas recomendações exigirá muito diálogo entre todos os actores e, acima de tudo, vontade política. O caminho traçado aqui permitirá à Parceria Público-Privada entre o Estado (Governo) e a Rede Viária de Moçambique (REVIMO) transformar-se de um alvo de críticas em um caso exemplar de Parceria Público-Privada equilibrada entre rentabilidade e interesse público.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostinho, G. S. Z. (2017). *Parcerias Público-Privadas em Moçambique: o caso da modernização do equipamento na terminal de contentores do Porto de Maputo (2003-2014)* [Monografia de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Letras e Ciências Sociais]. Maputo.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bande, A. (2020). *UEM suspende concessão problemática da Clínica Universitária* (5^a ed.). Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Bande, A. (2024). *Lei da contratação pública abre espaço para fraudes similares à ocorrida no Fundo de Fomento de Habitação*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Bande, A., Jossai, E., Essinalo, G., & Mate, R. (2023). *Falta de Lei Propicia Corrupção no Sector Extractivo e no Procurement Público* (3^a ed.). Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Bolsa de Valores de Moçambique (2023). In <https://www.bvm.co.mz/index.php/pt/mercado/empresas-cotadas/2193-revimo>, consultado em 1 de março às 12h49
- Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework*. European Law Journal, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Crise económica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Brito, B., & Silveira, A. (2005). *Parceria público-privada: Compreendendo o modelo brasileiro*. Revista do Serviço Público, 56 (1), 7-21.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). *The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature*. Public Administration Review, 66(s1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

Calangue, M. (2024). *Fraude milionária no Procurement do FFH*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).

Campos, S., et al. (2005). *Contrato de Parceria Público-Privada: Dinamização da Gestão Pública*. In Congresso Internacional de CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública (nº 10). Santiago.

Canevari, C., Cabral, D., Silva, R., & Souza, S. (2017). *Parceria público-privada como proposta de otimização na prestação delegada de Serviço Público*. Revista Jurídica Eletrônica, 6 (8), 76-88. Universidade de Rio Verde.

Carta de Moçambique. (2022). *REVIMO tem portagem em cada 42,5 km de estrada que gere*. Recuperado em 31 de março de 2025 <https://www.cartamz.com/index.php/politica/item/10711-revimo-tem-portagem-em-cada-42-5-km-de-estrada-que-gere>

Carta de Moçambique. (2024, 23 de janeiro). REVIMO: Fluxo de veículos dispara para 17,5 milhões em 2022 com as portagens da Circular. Web Archive. <https://web.archive.org/web/20240123091629/https://www.cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/15759-revimo-fluxo-de-veiculos-dispara-para-17-5-milhoes-em-2022-com-as-portagens-da-circular>

Centro de Integridade Pública (CIP). (2022). *Portagens na Estrada Circular de Maputo - Inconstitucionalidade e manipulação da Lei*. <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/01/Portagens-na-Estrada-Circular-de-Maputo.pdf>

Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD). (2021). *Quem são as entidades que ficaram com 30% da REVIMO e quando foi realizada a oferta pública de venda de acções?*. Política Moçambicana. Disponível Nr. 133 (03). <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2021/06/Quem-sao-as-entidades-que-ficaram-com-30-da-REVIMO-e-quando-foi-realizada-a-oferta-publica-de-venda-de-accoes.pdf>

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

Creswell, J. (2010). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3ª ed.). Los Angeles: Sage Publications.

De Souza, R. (2014). *Parceria Público-Privada: Evolução e Aplicações no Contexto Brasileiro* [Monografia de bacharelado, Universidade Federal do Paraná].

Di Pietro, M (2003). *Parcerias na Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas* (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

Di Pietro, M. (2013). *Direito Administrativo* (26ª ed.). São Paulo: Atlas.

Dos Santos, A. (2009). *Privatização, terceirização e parceria nos serviços públicos: Conceitos e tendências*. Instituto Pólis. Publicado em 5 de janeiro de 2009. São Paulo, Brasil. <https://polis.org.br/publicacoes/privatizacao-terceirizacao-e-parceria-nos-servicos-publicos-conceitos-e-tendencias/>

Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper & Brothers.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *The economics of public-private partnerships: A basic guide*. Cambridge University Press.

Estache, A., & Serebrisky, T. (2004). *Infrastructure financing in Latin America: Trends and challenges*. The World Bank.

European Commission. (2014). *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/cba_guide.pdf

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

Farlam, P. (2005). *Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa*. Pretoria: The South African Institute of Affairs, NEPAD Policy Focus Report nº 2.

Felsing, K. (2008). *Public-private partnerships: Lessons learned*. Asian Development Bank.

Flick, U. (2004). *Triangulation in qualitative research*. Sage Publications.

Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água. (2016). Financiadores. Joomla. <http://www.fipag.co.mz.pdf>

Giambiagi, F., & Além, A. C. (2008). *Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.

Gil, A. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.

Grilo, L. (2008). *A Implementação de Parcerias Público-Privadas como alternativa para Provisão de Infraestrutura e Serviços Públicos no Brasil: Visão Geral* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-30092008-154321/publico/TESE_Leonardo_Grilo_2008_07_20.pdf

Grimsey, D., & Lewis, M. (2004a). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Edward Elgar Publishing.

Grimsey, D., & Lewis, M. (2004b). *The economics of public private partnerships*. Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions: Doing it right*. The World Bank.

Guedes, J. (2011). *Parcerias público-privadas e a distribuição do risco* [Dissertação de mestrado, Universidade Católica Portuguesa].

Guinard, D. (2007). *Réflexions actuelles sur la notion de service public. Regards croisés sur l'économie*, 2, 36-43. <https://doi.org/10.3917/rce.002.0036>

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies.

Henriques, F. A., & Andrade, A. R. (2021). *Legislação sobre Parcerias Público-Privadas (PPP) em Moçambique - contributos para a sua revisão*. Vida Judiciária.
https://www.mlghts.pt/xms/files/site_2018/publicacoes/2021/Legislacao_sobre_parcerias_publico-privadas_-PPP-_em_Mocambique_contributos_para_a_sua_revisao_Vida_Judiciaria.pdf

HM Treasury. (2012). *A new approach to public private partnerships*.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_05_1212.pdf

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Kämmerer, J. A. (2001). *Privatisierung* [Em alemão]. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kusek, J., & Rist, R. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank.
- Likert, R. (1932). *A technique for the measurement of attitudes*. Archives of Psychology, 22 (140), 5–55.
- Malhotra, N. K. (2011). *Pesquisa de marketing: Uma orientação aplicada* (6ª ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Mantero, F., & Santos, N. (2002). *Relatório final sobre a conferência “Parceria Público Privada em Moçambique”*. Maputo: Centro de Desenvolvimento da OCDE.
- March, J., & Olsen, J. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2017). *Fundamentos de metodologia científica* (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Marques, R., & Silva, D. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal: Lições e Recomendações*. Revista de Estudos Politécnicos, 6 (10), 33-50.
- Maskin, E., & Tirole, J. (2008). *Public-private partnerships and government spending limits*. Journal of Public Economics, 93 (1-2), 123-153.
- Matos, N., & Gonçalves, A. (2019). *Parcerias público-privadas: Surgimento, conceitos e desafios para a contabilidade pública*. Associação Nacional dos Auditores de Controlo Interno. https://anpcont.org.br/pdf/2019_CPT285.pdf.
- Mayne, J. (2007). *Best Practices in Results-Based Management: A Review of Experience*. Geneva: United Nations Secretariat.
- Meirelles, H. (2011). *Direito Administrativo Brasileiro* (38ª ed.). São Paulo: Malheiros Editores.

- Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage Publications.
- Minayo, M. (2014). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (14ª ed.). São Paulo: Hucitec.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mosse, M. (2022). *REVIMO tem portagem em cada 42,5 km de estrada que gere*. Carta de Moçambique. <https://cartamz.com/index.php/politica/item/10711-revimo-tem-portagem-em-cada-42-5-km-de-estrada-que-gere>
- Mouraviev, N., & Kakabadse, N. (2016). *Conceptualising public-private partnerships: A critical appraisal of approaches to meanings and forms*. Society and Business Review. <https://doi.org/10.1108/SBR-04-2016-0024>
- Nhamire, B., & Matine, J. (2015). *Parcerias Público-Privadas: Um investimento necessário, mas problemático em Moçambique – Caso da concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte*. Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP).
- Nhampossa, A. (2014). *A Contribuição das Parcerias Público-Privadas no contexto educacional*. https://www.academia.edu/12264191/A_CONTRIBUI%C3%87%C3%83O_DAS_PARCERIAS_P%C3%9ABLICO_PRIVADAS_NO_CONTEXTO_EDUCACIONAL
- Paludo, A. (2012). *Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier.
- Pombeiro, A., & Figueiredo, B. (2003). *As PPP/PFI: Parcerias Público-Privadas e sua auditoria*. Lisboa: Áreas Editora.
- Ramos, S., & Ribeiro, R. (2002). *Manual de Metodologia da Pesquisa*. Sobral.
- REVIMO. (n.d.). Sobre nós. Rede Viária de Moçambique. <https://www.revimo.co.mz/>
- Ribeiro, M. (2007). *As Parcerias Público-Privadas-PPPs na realização de Ensino Superior a Distância*. Paraná: UEM.
- Ribeiro, M., & Prado, L. (2007). *Comentários à lei de PPP – Parceria Público-Privada, fundamentos económico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores.

- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, P. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5ª ed.). São Paulo: McGraw-Hill.
- Schacter, M. (1999). *Results-Based Management and Multilateral Programming at the Canadian International Development Agency: A Discussion Paper*. Ottawa: Institute on Governance.
- Schiffman, L., & Kanuk, L. (2000). *Comportamento do Consumidor* (6ª ed.). Rio de Janeiro: Editora LTC.
- Sibanda, J. C. (2008). *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 de licenciatura, Universidade Eduardo Mondlane].
- Silvestre, H. (2009). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sundfeld, C. (2005). *Parceria Público-Privada*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Tribunal Administrativo. (2006). *Tema II: Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas*. Maputo: Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP.
- Yescombe, E. (2011). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (2ª ed.). Butterworth-Heinemann. Elsevier.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.
- Zymler, B., & Almeida, G. (2020). *O Controlo Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

Legislação:

- República de Moçambique. (2018). *Constituição da República de Moçambique*.
- Lei nº 15/2011, de 10 de agosto. Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e concessões empresariais, e revoga algumas disposições da Lei de Electricidade (Lei nº 21/97 de 1 de outubro).

Decreto 31/96, de 9 de julho. Aprova o Regime de Concessão de Estradas e Pontes com portagem

Decreto n.º 46/2021: Integra as Estradas R453: Macia – Praia de Bilene, N101: Macia – Chókwè e R448: Chókwè-Macarretane no conjunto de estradas concessionadas à Rede Viária de Moçambique, SA, através do Decreto n.º 93/2019, de 17 de Dezembro.

Decreto n.º 79/2022, de 30 de dezembro. Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 5/2016, de 8 de março; o Decreto n.º 71/2020, de 13 de agosto; o Decreto n.º 53/2021, de 29 de julho; e o Decreto n.º 89/2021, de 29 de Outubro

Decreto n.º 93/2019: Aprova a Concessão das estradas N6: Beira-Machipanda, Circular de Maputo, Ponte Maputo-KaTembe e respectivas estradas de ligação, incluindo infraestruturas conexas, à sociedade Rede Viária de Moçambique, S.A.

Decreto n.º 16/2012, de 4 julho. Regulamento da Lei n.º 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

Decreto n.º 45/ 2004 de 29 de Setembro – Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental

Resolução n.º 5/96, de 2 de abril. Aprova a Política dos Transportes

8. ANEXOS

Anexo A

Lista dos entrevistados

Entrevistado	Posição/Cargo	Local e Data da entrevista
Afonso Maumane	Director do Gabinete de Planeamento Estratégico da REVIMO	Sede da REVIMO, 27 de Março
Fernando Matola	Director de Manutenção da REVIMO	Sede da REVIMO, 27 de Março
Maria Natália	Chefe do Departamento de Concessões da ANE	Sede da ANE, 28 de Março
Gift Essinalo	Economista e Pesquisador do CIP	Sede do CIP, 11 de Março

Anexo B

Guião de entrevistas

Direcionado à REVIMO

1. Dados do Respondente

- 1.1 Nome:
 - 1.2 Cargo/Função:
 - 1.3 Tempo de trabalho na REVIMO (anos):
 - 1.4 Formação Académica ou Especialização:
 - 1.5 Experiência anterior com projetos de PPP (anos):
-

2. Percepção Geral

- 2.1 Quais foram os principais objectivos da empresa ao assumir a concessão rodoviária?
-

3. Qualidade e Manutenção das Infraestruturas

- 3.1 Quais são os principais critérios utilizados pela REVIMO para assegurar a qualidade das rodovias?
 - 3.2 Como são realizados os processos de manutenção das estradas sob concessão? Existe um cronograma regular?
 - 3.3 Existem desafios específicos enfrentados pela empresa na manutenção das infraestruturas?
 - 3.4 Como é feita a monitoria do estado das rodovias e a resolução de problemas detectados?
-

4. Custos

- 4.1 Como a REVIMO determina os custos das portagens e outros serviços oferecidos?
 - 4.2 Os custos cobrados refletem o equilíbrio entre a sustentabilidade financeira da empresa e a acessibilidade para os usuários?
 - 4.3 Há iniciativas em curso para reduzir custos operacionais sem comprometer a qualidade dos serviços?
 - 4.4 Quais os desafios enfrentados pela REVIMO para manter a sustentabilidade financeira das rodovias?
-

5. Celeridade dos Serviços

- 5.1 Como a empresa assegura uma resposta rápida a emergências ou problemas nas rodovias?
 - 5.2 Existe um tempo médio estabelecido para responder a solicitações de reparo ou manutenção? Qual é esse tempo?
 - 5.3 Quais tecnologias ou ferramentas são utilizadas para monitorar e gerenciar os serviços prestados?
 - 5.4 Como a REVIMO avalia a eficiência dos seus processos internos de gestão operacional?
-

6. Desafios e Recomendações

- 6.1 Quais têm sido os principais desafios enfrentados pela REVIMO na execução das PPPs rodoviárias?
 - 6.2 Há barreiras regulatórias ou institucionais que impactam a actuação da empresa?
 - 6.3 Quais recomendações a empresa faria para melhorar o modelo de PPPs em Moçambique?
 - 6.4 Existem lições aprendidas pela REVIMO que poderiam servir de referência para futuros projectos de concessão rodoviária?
-

7. Comentários Finais

- 7.1 Até que ponto a adopção das Parcerias Público-Privadas contribui para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique?

7.2 Há algo mais que gostaria de acrescentar sobre a actuação da REVIMO ou o modelo de PPPs em Moçambique?

7.3 Quais são as perspectivas futuras da empresa para a gestão das rodovias?

Direcionado à ANE

1. Dados do Entrevistado

1.1 Nome:

1.2 Cargo/Função:

1.3 Tempo de experiência na área (anos):

2. Percepção Geral sobre PPPs

2.1 Como avalia o papel das PPPs no desenvolvimento da infraestrutura rodoviária em Moçambique?

2.2 Quais foram os principais objectivos ao adoptar o modelo de PPPs na gestão rodoviária?

2.3 Na sua visão, o modelo PPP utilizado pela REVIMO está alinhado às políticas nacionais de infraestrutura e desenvolvimento económico?

3. Qualidade e Manutenção

3.1 Como o governo monitoriza a qualidade das infraestruturas rodoviárias geridas pela REVIMO?

3.2 Há mecanismos de fiscalização que garantam a manutenção regular e eficaz das rodovias?

4. Celeridade e Custos

4.1 Como o governo avalia a eficiência da resposta da REVIMO a problemas emergenciais nas rodovias?

4.2 Os custos de portagem estão de acordo com as diretrizes governamentais para acessibilidade e equidade?

5. Desafios e Recomendações

5.1 Quais são os principais desafios enfrentados pelo governo na supervisão da concessão à REVIMO?

5.2 Que mudanças ou melhorias poderiam ser feitas no modelo de PPP para o sector rodoviário?

6. Comentários Finais

6.1 Até que ponto a adopção das Parcerias Público-Privadas contribui para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique?

6.2 Existe algo que gostaria de acrescentar sobre a actuação da REVIMO ou o modelo de PPPs em Moçambique?

Direcionado à Sociedade Civil

1. Dados do Entrevistado

1.1 Nome:

1.2 Cargo/Função:

1.3 Instituição/Organização:

1.4 Tempo de experiência na área (anos):

2. Qualidade e Manutenção

2.1 As rodovias mantidas pela REVIMO atendem às expectativas da população em termos de segurança e qualidade?

2.2 Existem queixas recorrentes sobre a manutenção das estradas sob gestão da REVIMO?

3. Celeridade e Custos

- 3.1 Na sua opinião, os custos cobrados pela REVIMO são acessíveis para a maioria dos cidadãos?
- 3.2 Existem áreas ou comunidades que foram excluídas ou marginalizadas devido aos custos de acesso às rodovias?

4. Desafios e Recomendações

- 4.1 Há preocupações sobre a transparência ou *accountability* da REVIMO? Quais seriam as soluções?
- 4.2 Que recomendações faria para melhorar a participação comunitária nas decisões sobre PPPs?

5. Comentários Finais

- 5.1 Até que ponto a adopção das Parcerias Público-Privadas contribui para a melhoria da prestação de serviços públicos rodoviários em Moçambique?
- 5.2 Quais seriam suas recomendações gerais para políticas públicas voltadas à infraestrutura rodoviária?
- 5.3 Existe algo que gostaria de acrescentar sobre a actuação da REVIMO ou o modelo de PPPs em Moçambique?
-

Anexo C

Inquérito Por Questionário

Seção 1: Perfil do Respondente

1.1 Sexo:

- Masculino
 - Feminino
-

1.2 Com que frequência utiliza as rodovias sob gestão da REVIMO?

- Diariamente
 - Semanalmente
 - Mensalmente
 - Raramente
-

1.3 Motivo principal do uso das rodovias:

- Trabalho
 - Transporte de mercadorias
 - Lazer
 - Outro: _____
-

Seção 2: Qualidade das Infraestruturas Rodoviárias

2.1 Como avalia a qualidade geral do estado das rodovias sob gestão da REVIMO?

- Excelente
 - Boa
 - Regular
 - Má
 - Péssima
-

2.2 Já encontrou problemas recorrentes nas rodovias (ex.: buracos, má sinalização, etc.)?

- Sim
 - Não
-

2.3 Quais problemas específicos observou com mais frequência?

- Buracos e defeitos
 - Falta de sinalização adequada
 - Ausência de serviços de apoio ao usuário (ex.: reboque)
 - Outro: _____
-

2.4 A presença de portagens impacta o tempo total de deslocamento?

- Sim, positivamente (otimiza o tráfego)
 - Sim, negativamente (provoca atrasos)
 - Não há impacto significativo
-

Seção 3: Custos

3.1 Como avalia o custo das portagens administradas pela REVIMO?

- Muito acessível
 - Acessível
 - Elevado
 - Muito elevado
-

3.2 Os custos das portagens afectam a sua frequência de uso das rodovias?

- Sim
 - Não
-

3.3 Em sua opinião, a relação entre os custos cobrados e os serviços prestados pela REVIMO é satisfatória (relação custo-benefício)?

- Sim
 - Não
-

Seção 4: Satisfação Geral e Recomendações

4.1 De modo geral, você está satisfeito com os serviços prestados pela REVIMO?

- Muito satisfeito
 - Satisfeito
 - Indiferente
 - Insatisfeito
 - Muito insatisfeito
-

4.2 Quais melhorias você considera prioritárias para as rodovias geridas pela REVIMO?

- Melhorias na qualidade da infraestrutura
- Redução de custos das portagens
- Aumento da celeridade nos serviços
- Outro: _____

Anexo D

Relatório de Gestão e Contas da REVIMO referente ao ano 2022

4.3 VOLUME DE TRÁFEGO

O volume de tráfego de 2022 foi de 17.547.355 viaturas, o qual se situou acima do realizado no período homólogo de 2021 em **(+181,1%)**, principalmente devido ao início da operação das portagens da Circular de Maputo (vide tabela 2). Entretanto, as três portagens da N6 tiveram um tráfego abaixo do registado em 2021 em cerca de 5,6%.

4.3 VOLUME OF TRAFFIC

The 2022 traffic volume was 17,547,355 vehicles, which was above that of 2021 by (+181.1%), mainly due to the start of operation of the Maputo Ring Road tolls (see table 2). Meanwhile, the three N6 toll roads saw traffic below that recorded in 2021 by approximately 5.6%.

Volume de Tráfego Volume of Traffic	Tráfego Total/Total Traffic			% Variação/Variation		Classe 1 Class 1	Classe 12 Class 12	Classe 3 Class 3	Classe 4 Class 4	Peso % Weight %
	Realizado Achieved	Meta Ajust. Goal Adjust.	P-1	Vs Meta Ajust. Goal Adjust.	Vs P-1					
Estrada de Ligação/Linking Road										
Katembe	1 983 300	1 965 710	1 687 434	0,9%	17,5%	1 763 919	115 897	25 436	78 048	11,3%
Mudissa	477 267	463 099	399 956	3,1%	19,3%	365 430	21 389	6 720	83 728	2,7%
Mahubo	98 782	100 054	10 245,00	-1,3%	864,2%	64 583	14 322	6 091	13 786	0,6%
Ponta D'Ouro	112 377	102 374	81 127	9,8%	38,5%	101 337	8 186	871	1 983	0,6%
Sub Total	2 671 726	2 631 237	2 178 762	1,5%	22,6%	2 295 269	159 794	39 118	177 545	15,2%
Estrada Circular										
Macaneta	332 799	248 619	225 853	33,9%	47,4%	318 589	9 521	4 582	107	1,9%
Costa de Sol	2 992 611	2 972 284	-	0,7%	100,0%	2 847 705	116 003	22 916	5 986	17,1%
Zintava	928 582	897 508	-	3,5%	100,0%	861 598	37 833	27 023	2 128	5,3%
Kumbeza	5 435 232	5 405 304	-	0,6%	100,0%	4 621 890	451 800	141 276	220 266	31,0%
Matola Gare	1 564 634	1 557 363	-	0,5%	100,0%	1 040 384	176 542	264 814	82 894	8,9%
Sub Total	11 253 858	11 081 078	225 853	1,6%	4882,8%	9 690 166	791 699	460 611	311 382	64,1%
Estrada N6										
Dondo	1 874 479	1 908 891	1 945 121	-1,8%	-3,6%	1 109 603	133 943	156 465	474 468	10,7%
Nhamatanda	900 272	914 617	982 268	-1,6%	-8,3%	347 100	61 977	61 254	429 941	5,1%
Chimoio	847 020	836 123	909 456	1,3%	-6,9%	419 890	48 588	19 567	358 975	4,8%
Sub Total	3 621 771	3 659 631	3 836 845	1,0%	-5,6%	1 876 593	244 508	237 286	1 263 384	20,6%
Grand Total	17 547 355	17 371 946	6 241 460	1,0%	181,1%	13 862 028	1 196 001	737 015	1 752 310	100,0%
TMDA	48 075	47 594	17 100			37 978	3 277	2 019	4 801	

Tabela 2: Tráfego de viaturas 2022 / Table 2: Car traffic 2022

Despacho ministerial da fixação dos preços das portagens

MINISTERIOS DAS OBRAS PÚBLICAS, HABITAÇÃO E RECURSOS HÍDRICOS E DA ECONOMIA E FINANÇAS

Despacho

Havendo necessidade de se fixar taxas de portagem nas praças do Costa do Sol, Zintava, Cumbeza e Matola Gare, na Estrada Circular de Maputo, de acordo com o Contrato de Concessão, ao abrigo do n.º 3 do artigo 5 do Decreto n.º 31/96, de 16 de Julho, os Ministros das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos e da Economia e Finanças determinam:

1. Nas praças de Portagem do Costa do Sol, Zintava, Cumbeza e Matola Gare, são fixados os valores das taxas de acordo com o estabelecido na tabela 1 a seguir:

Tabela 1

Portagem	Classes de Veículos			
	Classe-1 	Classe-2 	Classe-3 	Classe-4 
Costa do Sol	40,00MT	140,00MT	380,00MT	580,00MT
Zintava	40,00MT	140,00MT	380,00MT	580,00MT
Cumbeza	40,00MT	140,00MT	380,00MT	580,00MT
Matola Gare	40,00MT	140,00MT	380,00MT	580,00MT

2. Os transportes colectivos e semi-colectivos de passageiros, tractores sem e com atrelado, beneficiam de um desconto de 75%, conforme a tabela 2 a seguir: