

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2024-09-02

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Lima, S., Brochado, A. & Marques, R. C. (2023). Moçambique e as PPP no setor da água: Aprender com o passado para compreender o presente e planear o futuro. In Aurora Teixeira, Ana Paula Delgado, Luís Carvalho, Maria Isabel Mota, Maria Manuela Castro e Silva (Ed.), Estudos de homenagem a José da Silva Costa. (pp. 175-186).: Universidade do Porto.

Further information on publisher's website:

https://acec.pt/wp-content/uploads/2023/06/20230515_homenagem-a-jose_da_silva_costa.pdf

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Lima, S., Brochado, A. & Marques, R. C. (2023). Moçambique e as PPP no setor da água: Aprender com o passado para compreender o presente e planear o futuro. In Aurora Teixeira, Ana Paula Delgado, Luís Carvalho, Maria Isabel Mota, Maria Manuela Castro e Silva (Ed.), Estudos de homenagem a José da Silva Costa. (pp. 175-186).: Universidade do Porto.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

TÍTULO DO ARTIGO: MOÇAMBIQUE E AS PPP NO SETOR DA ÁGUA - APRENDER COM O PASSADO PARA COMPRRENDER O PRESENTE E PLANEAR O FUTURO

Sónia Lima

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINÂMIA'CET – IUL), Lisboa, Portugal; sonia_lima@iscte-iul.pt

Ana Brochado

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINÂMIA'CET – IUL), Lisboa, Portugal; ana.brochado@iscte-iul.pt

Rui Marques

Centro de Investigação de Engenharia e Inovação para a Sustentabilidade, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Portugal: rui.marques@tecnico.ulisboa.pt

Resumo:

O Quadro de Gestão Delegada (Decreto n.º 72/98 de 23 de dezembro) é o principal arcabouço legal de apoio à política do setor da água em Moçambique para a participação do setor privado. No entanto, desde a sua criação, a realidade mudou, incluindo as funções dos principais atores. A participação do setor privado no setor da água foi testada e concretizada através de uma Parceria Público-Privada (PPP) que vigorou entre 1999 e 2004 (ano em que foi renegociada) tendo terminado no início de 2010 com a venda da participação do parceiro privado ao Governo de Moçambique. O presente estudo propõe-se avaliar a experiência passada da participação privada no setor da água, de modo a suportar o desenvolvimento de um modelo que permitiu a concretização dos objetivos do milénio relativos à oferta de água com qualidade à população urbana em Moçambique. Em termos metodológicos, foi realizado uma análise do primeiro contrato de PPP através da perceção dos principais stakeholders na altura.

Os resultados mostraram como a gestão de risco é determinante para o sucesso dos contratos de PPP. O presente estudo torna-se absolutamente relevante para que se possa aprender com o passado e assim conseguirem-se melhores resultados no futuro do setor da água em Moçambique.

Palavras-chave: setor da água; Moçambique; gestão de risco; PPP

O texto foi escrito segundo o novo acordo ortográfico.

1. Introdução

O acesso aos serviços de água e saneamento é uma componente essencial no desenvolvimento humano que ainda hoje apresenta grandes desafios sociais, económicos e ambientais (Tortajada, 2014). Infelizmente, os serviços de água urbanos são muitas vezes geridos de forma inadequada, com várias áreas sem acesso e prestando um serviço ineficiente e com parca qualidade, o que afeta a qualidade de vida de muitos utilizadores devido à ausência de fornecimento de água e aos baixos níveis de serviço prestados (Vedachalam et al., 2016). Para contornar este *status-quo*, são necessários investimentos maciços, uma gestão profissional e com know-how adequado, podendo o setor privado ter aqui um papel importante e decisivo, sobretudo através de projetos do tipo Parceria Público-Privada (PPP).

Um projeto de PPP pode-se definir como sendo um tipo de aliança estratégica caracterizada por ser um contrato de longo prazo entre um parceiro público e um privado, onde o parceiro privado normalmente projeta, financia, constrói e opera a infraestrutura ou o serviço e assume grande parte do risco da atividade (Yescombe, 2007).

A literatura sobre PPP cresceu nas últimas décadas, em termos do número de artigos publicados e da variedade de métodos e tópicos de investigação (Cui et al., 2018). Mesmo com o revés no nível previsto de investimentos, em resultado do COVID-19, o nível de investimento nas PPP recuperou 49% face a 2020 (World Bank, 2021). Em 2021, o investimento em projetos de PPP atingiu um total de US\$ 76,2 bilhões atribuídos a 240 operações, dos quais 165 (69%) foi com o recurso a fundos nacionais. A China teve 60 projetos em 2021, e quase todos foram financiados por entidades nacionais. Em paralelo a região com maior parte dos projetos financiados internacionalmente foi a África Subsariana, com 19 projetos em 26 (73%). O setor da água, que normalmente regista baixos níveis de investimento, teve o seu maior compromisso numa década, com cerca de US\$ 9,9 bilhões (13%) (World Bank, 2021).

As PPP podem ser consideradas um veículo para desenvolver projetos complexos de infraestruturas que permitam negociações flexíveis, maximizem a eficiência e melhorem os processos de monitorização (Yu et al., 2018). Este tipo de aliança estratégica surgiu como uma solução cativante para alcançar estes objetivos, especialmente nos países em vias de desenvolvimento (Idelovitch & Ringskog, 1995).

Em paralelo, observa-se que as PPP no setor da água têm reforçado a sua presença nas últimas décadas (World Bank, 2021). Os meios académicos não têm ignorado tal realidade, confirmada pelo aumento de estudos sobre esta temática. Dados obtidos de um estudo efetuado, os investigadores identificaram 122 estudos em revistas científicas sobre esta temática (classificadas nos quadrantes Q1 e Q2 no *SCImago Journal Rank* de 2018). A investigação publicada entre 2010 e 2018 inclui 86 (70%) dos estudos analisados, seguido do período entre 2000 a 2010, que abrangeram 30 (25%) documentos, e 1990 a 2000 com seis (5%) estudos. O mesmo estudo demonstrou existirem variações nos modelos de implementação de PPP entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento. Os países em vias de desenvolvimento vêem as PPP como uma oportunidade de acesso ao capital, utilizam técnicas inovadoras e aproveitam a experiência e o *know-how* (Siemiatycki, 2013; Willoughby, 2013). Idelovitch and Ringskog (1995) argumentam que quando este tipo de aliança estratégica é aplicada ao setor da água, especialmente num país em vias de desenvolvimento, pode ajudar os parceiros envolvidos a ultrapassar obstáculos como o fraco desempenho e a produtividade. Em termos de áreas relevantes, o mesmo estudo identificou seis grandes tópicos. O tema gestão de risco associado aos contratos PPP ao sector da água surgiu em primeiro lugar 37 (30%), seguindo da temática gestão contratual com 23 (19%) (Lima et al., 2019).

A gestão de risco está intimamente relacionada com o tema risco. Risco define-se como o efeito da incerteza nos objetivos de numa entidade um determinado horizonte temporal, onde os seus efeitos podem ser positivos ou negativos (International Organization for Standardization, 2018; Lima et al., 2021). Em termos metodológicos existe uma certa flexibilidade na sua abordagem, no entanto podemos dividir a gestão de risco nos seguintes momentos: identificação, avaliação, análise, classificação, medidas de tratamento ou mitigação (Cui et al., 2018).

No entanto, evidências sobre uma adequada utilização do conceito gestão de risco nos contratos PPP no setor da água subsiste. O presente estudo foca exatamente essa questão, através de um estudo de caso: a política da água em Moçambique e a sua influência no sucesso/insucesso da sua primeira PPP. A seguinte pergunta de investigação foi efetuada:

Como é que os contratos de água de PPP nos países em vias de desenvolvimento são concebidos para fazer face aos riscos?

Depois esta breve introdução, este capítulo é organizado da seguinte forma. Na segunda secção é descrita a metodologia utilizada. Posteriormente, analisa-se o contexto moçambicano nas últimas décadas

do setor da água, incluindo as principais opções políticas tomadas. De seguida, apresentam-se os resultados das entrevistas efetuadas aos principais *stakeholders* que estiveram envolvidos na participação do setor privado entre 1999-2010 através de uma análise qualitativa. Por último, sistematizam-se as principais conclusões. Sublinhe-se que para o sucesso da reforma do setor da água em Moçambique que decorre desde 2020, através da criação de quatro empresas comerciais regionais em 2021, identificar as lições do passado e aprender com as mesmas reveste-se de vital relevância. Na realidade, deve analisar-se o passado, para compreender o presente e focar no futuro.

2. Metodologia

O método de investigação utilizado foi o estudo de caso. Este método de investigação foi selecionado com sucesso para estudos anteriores para abordar questões de investigação (Senot et al., 2016; Shrestha et al., 2017). Esta metodologia de pesquisa pode ser usada para abordagens qualitativas (Abednego & Ogunlana, 2006; Cruz & Marques, 2012) e quantitativas (Ameyaw & Chan, 2016; Xu et al., 2010) ou métodos mistos (Guerrini & Romano, 2017; Ibrahim et al., 2006).

De acordo com Yin (2014), este tipo de projeto de pesquisa é adequado para responder a questões do tipo “como” ou “porquê”. Uma abordagem qualitativa foi igualmente selecionada (Abednego & Ogunlana, 2006; Cruz & Marques, 2012).

A análise narrativa foi utilizada para realizar o contexto moçambicano, incluindo a experiência de projetos de PPP e a evolução da política do setor da água desde o final da guerra civil até à atualidade. Com o objetivo de retirar lições sobre os contratos de PPP foram realizadas duas entrevistas abertas a antigos altos responsáveis pela gestão do mesmo (representando o lado privado e público da parceria) (Jonsen & Jehn, 2009).

O protocolo de entrevista do tipo aberto foi concebido, planeado e realizado. Os entrevistados foram convidados a pronunciarem-se sobre a conceção, execução e melhoria das oportunidades de gestão de contratos de PPP, execução e melhoria, incluindo a monitorização dos mecanismos internos e externos. As entrevistas foram efetuadas em português, gravadas e analisadas.

Foram utilizados dados secundários complementares, incluindo informações informais individuais para apoiar o contexto moçambicano, experiência e fundo de PPP, e informação relacionada com a evolução do setor da água ao longo das últimas décadas. Esta informação foi utilizada para suprimir a escassez de informação disponível e para triangular os resultados da investigação (Jonsen & Jehn, 2009).

O método de análise de códigos de entrevista é uma combinação de categorias a priori e a posteriori. As entrevistas duraram cerca de uma hora cada e foram realizadas no dia 27 de maio e no dia 6 de junho de 2020.

Como método de pesquisa para as análises das entrevistas, os investigadores selecionaram a análise do modelo (King, 2012). Esta técnica tem sido utilizada em estudos anteriores (Brooks & King, 2014; Poppleton et al., 2008). A análise do modelo pode ser considerada uma forma de análise temática. Esta permite adaptar os dados às necessidades de um determinado estudo (King, 2012).

O software qualitativo de análise de dados MAXQDA foi utilizado para aplicar o sistema de código e temas.

3. Resultados

3.1. O setor da água em Moçambique

O Quadro de Gestão Delegada, criado em 1998 foi a resposta do governo de Moçambique à necessidade de melhorar os padrões de prestação de serviço no setor da água. Como argumento foi apresentado a necessidade de combater a espiral negativa dos operadores dos serviços de água e do consequente fraco desempenho dos serviços no abastecimento de água nos países em vias de desenvolvimento (Beete, 2010; PPIAF, 2004). O contexto da região e um ciclo de eventos consecutivos levaram ao declínio da prestação dos serviços de abastecimento de água. O crescimento demográfico e a expansão das grandes cidades com a migração da população das áreas rurais para a periferia das áreas urbanas mudaram o paradigma de desenvolvimento das áreas urbanas (Narzetti e Marques, 2020). Além

disso, as baixas tarifas e níveis de recolha levaram a um sub-investimento na operação e manutenção das infraestruturas e ao seu uso ineficiente da água por parte dos utilizadores, aumentando assim as perdas de água (Marques e Monteiro, 2003). Quando a manutenção não é efetuada e os investimentos nos sistemas adiados, a ineficiência aumenta e a qualidade do serviço é deteriorada. Os utilizadores começam a ter uma perceção do nível de serviço de baixa qualidade, que combinado com o contexto (um país em vias de desenvolvimento, onde a maioria da população tem um baixo rendimento), tem um impacto negativo na sua vontade de pagar pelos serviços de água, criando-se um círculo vicioso.

O Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) iniciou a sua atividade em 1999. A sua missão era então, promover o serviço de abastecimento de água nas principais cidades, através de uma gestão efetiva da participação do setor privado, realizando para tal os necessários investimentos. No mesmo ano, houve a primeira experiência de um projeto de PPP no setor da água em Moçambique com a assinatura do contrato de PPP com a Águas de Moçambique (AdM).

O setor privado teve várias iniciativas ao longo dos anos. Sobre a responsabilidade do FIPAG, podemos destacar o contrato PPP AdM e a parceria de gestão através de contratos de assistência técnica formados entre a Vitecs Evides Internacional (VEI) e o FIPAG. As Parcerias de Gestão com a VEI começaram em junho de 2003 com a assinatura de uma Carta de Colaboração Intencional com o FIPAG (Coppel & Schwartz, 2011). Os dois primeiros contratos foram realizados no âmbito da colaboração internacional e gratuitos para o FIPAG (World Bank, 2009).

O contrato inicial com a AdM de 1999 foi renegociado, e um dos parceiros privados deixou o contrato. A parceria terminou oficialmente em 2010, quando o governo de Moçambique comprou a participação do parceiro privado na PPP. O FIPAG, adquiriu então, o papel do parceiro privado na parceria. Na prática, iniciava-se uma relação de caráter temporário, que se arrastou durante 10 anos – uma parceria pública-pública, onde o FIPAG assume a figura de operador e responsável pela supervisão, ou seja, manifestando um evidente conflito de interesses. Finalmente, já em 2020 inicia-se a reestruturação do setor. Em junho de 2021, através do Decreto n.º 33/2021 de 4 de junho, o governo de Moçambique autorizou a criação da sociedade comercial Águas da Região Metropolitana de Maputo, S.A. e de outras três empresas regionais (Águas da Região Sul, Águas da Região Centro e Águas da Região Norte). Os primeiros passos para o regresso à iniciativa privada ao setor da água estavam lançados.

Para além do FIPAG, foi criada a Administração de Infraestruturas de Água e Saneamento (AIAS) (Decreto n.º 19/2009, de 13 de maio) para a implementação do Quadro de Gestão Delegada para a gestão dos sistemas de abastecimento de água das cidades secundárias e dos sistemas de saneamento de todos os centros urbanos do país. Cabe a esta entidade, a gestão de infraestruturas e controle da gestão operacional dos sistemas a agências autónomas, podendo estas ser privadas ou públicas. Neste contexto, e através do Despacho Ministerial n.º 237/2010, de 27 de dezembro, foram transferidos para a gestão da AIAS 130 sistemas de abastecimento de água e 151 sistemas de saneamento.

3.2. O contrato PPP 1999-2010 - o contexto

O contrato foi assinado entre o FIPAG e o consórcio que representava a AdM em 27 de setembro de 1999. Ao abrigo do mesmo contrato, foi incluído um contrato do tipo *affermage* (cidade de Maputo) e um contrato de gestão (cidades da Beira, Quelimane, Nampula e Pemba). Os serviços em cada área eram independentes uns dos outros, incluindo a gestão das cinco cidades (Maputo e as quatro cidades) que estavam sob a responsabilidade direta do consórcio.

O contrato de PPP da AdM teve dificuldades ao longo dos anos (World Bank, 2009). Em fevereiro de 2000, o ciclone Eline teve um impacto considerável em Moçambique, causando a morte de 700 pessoas e US\$ 400 milhões de danos (Cosgrave, 2001). Em parte devido à catástrofe natural e à falta de experiência em projetos de países em vias de desenvolvimento, a AdM não conseguiu assegurar a prestação do serviço sem falhas entre 2000 e 2006 (World Bank, 2009).

Em 2001, o FIPAG e a AdM iniciaram negociações para a revisão dos termos contratuais. Foram acordados pagamentos mais elevados e foram introduzidas especificações de serviço, obrigações e procedimentos, a saber: i) a definição de responsabilidades relativas à manutenção reativa e preventiva entre os parceiros; ii) a atribuição de responsabilidades relativas à substituição dos ativos e iii) a AdM tinha de realizar as novas ligações e manter as que já existiam (World Bank, 2009). Paralelamente, em 2001, a AdM passou por vários problemas financeiros (World Bank, 2009). O consórcio constituído pela francesa SAUR Internacional, IPE Águas de Portugal Internacional e cinco investidores locais sofreram um revés

com o recuo da SAUR Internacional da parceria. A participação da SAUR Internacional foi vendida ao segundo acionista, a Águas de Portugal.

Um relatório realizado pelo Banco Mundial (2009b), demonstrou que, em 2007, os resultados não foram positivos para os parceiros privados e públicos. O programa das obras delegadas que deveria fornecer capacidade de construção para reduzir as perdas de água, e implementar obras de reabilitação e substituições foi consecutivamente adiado. Os níveis de cobertura do serviço de água, a qualidade do serviço e os níveis de eficiência estavam na época, aquém das expectativas iniciais.

3.2.1. Análise do contrato PPP 1999-2010

Com o objetivo de avaliar e triangular os resultados referidos na seção anterior, os autores deste capítulo endereçaram um convite a dois potenciais entrevistados com responsabilidades de gestão no contrato, que pudessem representar diferentes perspectivas do contrato (parceiro privado e público). O quadro 1 evidencia os resultados obtidos.

Quadro 1: Resultados do modelo

	Frequência
TEMA – Risco	
Conflitos entre parceiros	8
Tempo de construção e excedente de custos	5
Monitorização contínua	7
Corrupção	2
Deficiências de conceção e construção	1
Flutuações na procura	1
Não pagamento de faturas pelos utilizadores	3
Design do contrato	4
Fraca capacidade dos parceiros públicos e privados	7
Ausência de mecanismos para controlar os níveis de risco	3
TEMA -Quais são os problemas atuais no setor da água?	4
TOTAL (TEMA primeiro + segundo)	45

TEMA – Risco

Os investigadores identificaram 10 riscos, previamente identificados na literatura, somando 41 (91%) das frequências registadas.

Monitorização contínua

A monitorização e avaliação do contrato foi uma responsabilidade partilhada entre o parceiro público e o regulador do setor. Este código apresentava sete frequências. De acordo com os entrevistados, o parceiro privado teve de enviar um relatório ao parceiro público e ao regulador do setor, mensalmente, que deveria conter informações detalhadas sobre a operação, investimentos realizados, a quantidade de água faturada aos utilizadores finais e a percentagem de perdas de água. O parceiro público deveria verificar e auditar ao parceiro privado com objetivo de validar a exatidão dos dados anteriormente fornecidos. Este relatório foi extremamente relevante, nomeadamente o apoio ao cálculo da taxa variável mensal que o parceiro privado teve de pagar ao parceiro público. Foi efetuado anualmente um ajustamento dos valores reportados.

No entanto, foi possível identificar afirmações como, por exemplo “... não respeitamos a obrigação de apresentar um relatório pormenorizado sobre o estatuto de preservação da infraestrutura”. O estatuto de preservação da infraestrutura deveria integrar o relatório mensal e anual; no entanto, não existiam informações sobre a estrutura e os critérios utilizados. A AdM tinha de apresentar um plano de investimento todos os anos; no entanto, existia na época apenas uma indicação geral do tipo de informação que deveria ser reportada. Esta subjetividade, não beneficiou o clima de confiança entre os parceiros ao longo dos anos.

Fraca capacidade dos parceiros públicos e privados

O risco de “fraca capacidade dos parceiros públicos e privados” ficou em segundo lugar com sete frequências. A falta de experiência do parceiro privado na gestão de contratos nos países em vias de desenvolvimento, associada a uma percepção de baixo desempenho, aumenta os conflitos entre os parceiros. Por exemplo, em citações, como “... a empresa não maximizou a oportunidade de aumentar o número de ligações” e “... atrasou uma série de obras que achámos que beneficiariam a reabilitação das redes e a sua expansão, aumentando, portanto, o número de ligações”.

A fraca capacidade interna do parceiro privado foi uma das principais preocupações do parceiro público. No entanto, os requisitos mínimos para a gestão superior e média não foram identificados no contrato. A falta de requisitos mínimos pode comprometer a qualidade das decisões tomadas e comprometer a retenção de conhecimentos no país.

Tempo de construção e excedente de custos

O contrato previa que a expansão da rede de água estivesse dependente dos investimentos a realizar pelo parceiro público. Além disso, o parceiro público estava dependente de fundos externos para garantir que as infraestruturas fossem construídas ou mantidas.

O risco de “tempo de construção e ultrapassagem de custos” tinha cinco frequências. Na citação “. . . o parceiro privado foi obrigado a realizar uma manutenção preventiva, mas, por outro lado, alguns equipamentos mecânicos, que se sobrepunham ao seu tempo de vida esperado, eram da responsabilidade do público, mas estava a reparar ou a comprar novos equipamentos, “pudemos perceber as dificuldades do parceiro privado” A existência de áreas indefinidas no contrato e as sobreposições de responsabilidades de manutenção podem contribuir para uma deterioração das condições da infraestrutura ao longo do tempo.

Conflitos entre parceiros

O risco de “conflitos entre parceiros” apresentou oito frequências. O risco de “conflitos entre parceiros” foi classificado na zona verde na matriz de risco. No entanto, as respostas dos entrevistados mostraram que esta era uma preocupação significativa.

Foi possível identificar citações, como “. . . houve momentos de alta tensão . . . em primeiro lugar, foi um conjunto de objetivos que foram contratualmente atribuídos que não estavam a ser cumpridos”, que demonstrou que a relação entre os parceiros privados e públicos nem sempre foi boa. A longa duração de uma PPP, necessidade de adapta-los à novas realidades e várias outras razões, como por exemplo os contratos estarem incompletos e oportunismo *ex-post*, podem levar a conflitos entre parceiros (Marques, 2018).

Tendo em conta um contrato PPP por definição deverá ter uma longa duração, os parceiros devem para tal, estabelecer canais de comunicação abertos e compreender, desta forma, o benefício da manutenção de boas relações e mútua compreensão. A existência de estruturas de gestão adequadas, incluindo a comunicação entre pares, a separação de responsabilidades, papéis e consistência no apoio à gestão superior e superior é vital para a mitigação de futuros conflitos (Marques, 2018).

Os parceiros reconheceram o regulador setorial como um mediador informal do contrato, sendo por tal possível identificar frases, tais como, “investi algum tempo na relação com o FIPAG e o regulador do setor” e “o regulador setorial foi uma peça-chave em toda esta operação, especialmente para mediar conflitos”.

Ausência de mecanismos para controlar os níveis de risco

Não houve preocupações de gestão de risco no que respeita ao desempenho e cumprimento do contrato. As respostas dos entrevistados também confirmaram este fato. O parceiro privado tinha procedido à avaliação interna do contrato (auditoria de conformidade), mas estes resultados foram considerados como informação interna e não foram discutidos, ou partilhados com o parceiro público. A falta de preocupações

de gestão de risco regularmente exercidas por uma entidade externa poderia contribuir para o aumento dos conflitos entre parceiros.

TEMA – Quais são os problemas atuais no setor da água?

O último tema é “Quais são os problemas atuais no setor da água?”. Os investigadores identificaram este tema quatro vezes nas entrevistas. Foi possível identificar citações, como “o Quadro de Gestão Delegada não foi retirado internamente do setor da água em Moçambique”. No entanto, o FIPAG é atualmente responsável pela realização dos investimentos e pela supervisão do contrato de água de Maputo, por exemplo. O contrato PPP foi indiretamente e monotizado pelo FIPAG desde 2011 até 2021. Esta instituição foi responsável pela designação da gestão de topo da então Águas de Maputo. Um novo modelo de gestão estava a ser definido na altura em que ocorreram as entrevistas (ano 2020). Uma das conclusões, realçada pelos entrevistados era a necessidade de atualizar o Quadro de Gestão Delegada (Decreto n.º 72/98, de 23 de dezembro) ou redefinir as atribuições e limitações das partes interessadas. De fato, o conflito de interesses que coexistiu durante quase 10 anos, onde o FIPAG era em simultâneo operador e elemento-chave para a monitorização da performance do contrato, era absolutamente notório e era necessária uma alteração no modelo de gestão.

4. Conclusão

Os contratos de água do tipo PPP nos países em vias de desenvolvimento têm espaço para melhorar. Os resultados da investigação permitiram identificar categorias de risco, fatores de risco, riscos e alocação de riscos num contrato de água do tipo PPP num país em vias de desenvolvimento. Para ajudar a apoiar as conclusões, foi aplicada uma metodologia de investigação de estudo de caso. Moçambique foi a região selecionada para amostragem.

Como limitações ao estudo, destaca-se o fato de os resultados da análise narrativa ser baseada em dados secundários.

As duas entrevistas abertas apresentadas no estudo não foram selecionadas aleatoriamente. Foi aplicada uma abordagem bola de neve à seleção de amostras. Os investigadores captaram as opiniões dos parceiros público e privado, no entanto, não as opiniões de por exemplo os utilizadores finais, o regulador do setor e do Governo.

Por último, a conclusão retirada da análise de contrato de PPP não representa o *status-quo* dos contratos do tipo PPP no setor da água, nos países em vias de desenvolvimento. Por conseguinte, em estudos futuros, será importante ampliar a amostragem para uma região e diferentes setores de atividade (serviços) nos países em vias de desenvolvimento.

A análise do contrato de PPP forneceu contribuições valiosas para responder à questão de investigação. Foi possível observar que o contrato não teve preocupações com a gestão de risco e através dos resultados obtidos, demonstrou-se como essa questão pode ter sido decisivo para o insucesso do contrato PPP.

Há espaço para melhorar os contratos de PPP na água nos países em vias de desenvolvimento. Os resultados da pesquisa apoiaram esta afirmação.

A criação ou reforço da mecânica de monitorização foi identificada como sendo mais uma vez uma grande preocupação e com espaço para melhorar. Uma monitorização eficiente do contrato, acrescenta transparência e fortalece os laços de mútua confiança entre os parceiros, para desta forma, prevenir futuros conflitos e terminos precoces dos contratos. Os contratos de PPP devem ser geridos de forma eficaz e objetiva. Os termos de gestão do contrato devem ser sintetizados num documento que inclua os termos, procedimentos e ação de ambas as partes durante o ciclo de vida do contrato (Marques, 2017).

A monitorização e a melhoria dos futuros contratos de PPP poderiam ser integradas numa Unidade de PPP, gerida pelo Governo.

Os conflitos entre parceiros eram evidentes ao observar os resultados das entrevistas abertas. O contrato terminou prematuramente em 2010, quando o parceiro público adquiriu a parte privada no contrato de água de PPP.

REFERÊNCIAS

- Abednego, M., & Ogunlana, S. (2006). Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia. *International Journal of Project Management*, 24, 622–634. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.010>
- Ameyaw, E., & Chan, A. (2016). A Fuzzy Approach for the Allocation of Risks in Public–Private Partnership Water-Infrastructure Projects in Developing Countries. *Journal of Infrastructure Systems*, 17(March), 395–408. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS)
- Beete, N. (2010). Quadro da Gestão Delegada: A Evolução dos Sistemas de Abastecimento de Água e a Regulação. *Conference 14º ENASB*, 10.
- Brooks, J., & King, N. (2014). Doing Template Analysis: Evaluating an End-of-Life Care Service. *Doing Template Analysis: Evaluating an End-of-Life Care Service*, March 2016. <https://doi.org/10.4135/978144627305013512755>
- Coppel, G., & Schwartz, K. (2011). Water operator partnerships as a model to achieve the Millenium Development Goals for water supply? Lessons from four cities in Mozambique. *Water SA*, 37(4), 575–584. <https://doi.org/10.4314/wsa.v37i4.17>
- Cosgrave, J. (2001). Mozambique and the Great Flood of 2000. *Journal of Refugee Studies*, 14(4), 452–453. <https://doi.org/10.1093/jrs/14.4.452>
- Cruz, N., & Marques, R. (2012). Mixed companies and local governance: No man can serve two masters. *Public Administration*, 90(3), 737–758. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02020.x>
- Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on the public–private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.03.004>
- Guerrini, A., & Romano, G. (2017). Contract renegotiation by an Italian wastewater utility: Action research to promote effective tariff revision. *Utilities Policy*, 48, 176–183. <https://doi.org/10.1016/J.JUP.2017.08.004>
- Ibrahim, A., Price, A., & Dainty, A. (2006). The analysis and allocation of risks in public private partnerships in infrastructure projects in Nigeria. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 11(3), 149–164. <https://doi.org/10.1108/13664380680001086>
- Idelovitch, E., & Ringskog, K. (1995). Private-Sector Participation in the Water-Supply and Sewerage Sector in Latin-America. In *Washington, D.C. : World Bank Group*. (Issue 3).
- International Organization for Standardization. (2018). *Risk management — Guidelines (ISO 31000:2018). Second Edition*. <https://www.iso.org/standard/65694.html>
- Jonsen, K., & Jehn, K. (2009). Using triangulation to validate themes in qualitative studies. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 4(2), 123–150. <https://doi.org/10.1108/17465640910978391>
- King, N. (2012). Doing Template Analysis. In *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges* (pp. 426–450). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781526435620.n24>

- Lima, Sónia, Brochado, A., & Marques, R. (2021). A paradigm shift in risk management in public–private partnership arrangements. *Water Policy*. <https://doi.org/10.2166/wp.2021.106>
- Lima, Sonia, Marques, R., & Brochado, A. (2019). Public-Private Partnerships (PPP) in water sector: Review. *Presented at EURAM 2019, Lisboa, June 26-28*.
- Marques, R. (2017). Why not regulate PPPs? *Utilities Policy*, 48, 141–146. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.003>
- Marques, R. (2018). Is Arbitration the Right Way to Settle Conflicts in PPP Arrangements? *Journal of Management in Engineering*, 34(1), 05017007(1-7). [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000564](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000564)
- Marques, R., & Berg, S. (2011). Risks, Contracts and Private Sector Participation in Infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 925–933. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000347](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000347)
- Poppleton, S., Briner, R., & Kiefer, T. (2008). The roles of context and everyday experience in understanding work-non-work relationships: A qualitative diary study of white- and blue-collar workers. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81(3), 481–502. <https://doi.org/10.1348/096317908X295182>
- PPIAF. (2004). *New Designs for Water and Sanitation Transactions : Making Private Sector Participation Work for the Poor* (Issue May 2018).
- Senot, C., Chandrasekaran, A., & Ward, P. (2016). Collaboration between service professionals during the delivery of health care : Evidence from a multiple-case study in U . S . hospitals. *Journal of Operations Management*, 42–43, 62–79. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2016.03.004>
- Shrestha, A., Chan, T., Aibinu, A., & Chen, C. (2017). Efficient risk transfer in PPP wastewater treatment projects. *Utilities Policy*, 48, 132–140. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.03.003>
- Siemiatycki, M. (2013). The Global Production of Transportation Public–Private Partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 1254–1272. <https://doi.org/10.1016/J.TRANPOL.2012.06.014>
- Tortajada, C. (2014). Water infrastructure as an essential element for human development. In *International Journal of Water Resources Development* (Vol. 30, Issue 1, pp. 8–19). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/07900627.2014.888636>
- Vedachalam, S., Geddes, R., & Riha, S. (2016). Public–Private Partnerships and Contract Choice in India’s Water and Wastewater Sectors. *Public Works Management and Policy*, 21(1), 71–96. <https://doi.org/10.1177/1087724X15596171>
- Willoughby, C. (2013). How much can public private partnership really do for urban transport in developing countries? *Research in Transportation Economics*, 40(1), 34–55. <https://doi.org/10.1016/J.RETREC.2012.06.038>
- World Bank. (2009). *Delegated Management of Urban Water Supply Services in Mozambique: Summary of the case of FIPAG & CRA*. https://ppiaf.org/documents/2638?ref_site=kl
- World Bank. (2021). *Private Participation in Infrastructure - 2021 Annual Report*. 90. https://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/NYSE_ABT_2020.pdf
- Xu, Y., Yeung, J., Chan, A., Chan, D., Wang, S., & Ke, Y. (2010). Developing a risk assessment model for

- PPP projects in China-A fuzzy synthetic evaluation approach. *Automation in Construction*, 19(7), 929–943. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2010.06.006>
- Yescombe. (2007). Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. In E. R. E. Yescombe (Ed.), *Public–Private Partnerships: Principles of Policy and and Finance* (First edit, Vol. 1). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Yin, R. (2009). Case study research: Design and methods. In *The Canadian Journal of Action Research* (4th ed., Vol. 14, Issue 1). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.33524/cjar.v14i1.73>
- Yu, Y., Chan, A., Chen, C., & Darko, A. (2018). Critical Risk Factors of Transnational Public–Private Partnership Projects: Literature Review. *Journal of Infrastructure Systems*, 24(1), 04017042. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000405](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000405)

