



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Proposta de Política dos Transportes Urbanos para Moçambique

Junho de 2008

Esta publicação foi produzida pela Nathan Associates Inc. para revisão da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional.

Proposta de Política dos Transportes Urbanos para Moçambique

RENÚNCIA DE RESPONSABILIDADES

Este documento foi elaborado graças ao apoio do povo americano através da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O seu conteúdo é da única responsabilidade do autor ou autores, e não reflecte necessariamente os pontos de vista da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.

Índice

Sumário Executivo	iii
1. Introdução	1
Objectivo	1
Historial	1
2. Problemas dos Transportes Urbanos em Maputo	3
Tarifas Excessivas	3
Serviços Irregulares, Inadequados e não Fiáveis	4
Viaturas em Mau Estado de Manutenção	5
Viaturas Mal Conduzidas	6
Rendimentos Inadequados dos Operadores	6
Congestão do Tráfego	6
sustentabilidade	7
o que pode ser feito?	7
3. Política e Quadro Regulador dos Transportes Públicos	9
Política	9
Quadro Regulador	10
4. Estrutura da Indústria dos Transportes Públicos	15
Operações do Sector público	15
Operações do Sector privado	17
Infra-Estrutura	18
5. Custos e Receitas	21
6. Objectivos e Opções de Política	25
Possíveis Objectivos	25
Elementos da Política	27

7. Recomendações	35
Visão	35
Regulamentação e Concorrência	36
PROPRIEDADE e Estrutura da Indústria	37
Divisão de Responsabilidades	38
financiamento	39
Rede viária	40
Tipos de Viaturas	41
Infra-Estrutura	42
Aplicação a Outras Cidades	43
8. Próximas Etapas	45
Melhorar a Aplicação dos Regulamentos	45
Encorajar os Proprietários a Formarem Cooperativas ou Empresas	45
Encorajar a Utilização de Autocarros de Maior Dimensão	46
Rever a Rede viária	46
Rever a Estrutura e os Níveis de Tarifas	47
Rever a Posição das Empresas Públicas de Autocarros	47
projecto Piloto—Demonstrar Concessões em Rotas SELECCIONADAS	47
Plano Director dos Transportes para Maputo	48
Clarificar a Política dos Transportes públicos	48
Criar Autoridades dos Transportes Urbanos e Nacionais	48
Fortalecer as Capacidades	49
Potenciais Benefícios	49
Apêndice. Reuniões Realizadas	51

Sumário Executivo

Os serviços de transportes públicos em Maputo são ineficazes, inadequados, não são fiáveis e a relação custo / eficiência é fraca. A maior parte das viaturas usadas é inadequada para o fim a que se destina, encontra-se em mau estado de conservação e a sua condução é má. O serviço foi descrito como sendo “um serviço pobre para pessoas pobres.” É insustentável na medida em que se não forem tomadas medidas drásticas em breve, a capacidade do sistema irá baixar, a qualidade do serviço prestado irá deteriorar-se e os custos aos utentes irão aumentar.

O sector privado, que possui, de longe, a maior parte do mercado dos serviços de transportes públicos, encontra-se fragmentado e desorganizado e só consegue funcionar desobedecendo aos regulamentos. Os serviços prestados pelo operador de autocarros do sector público não são prestados numa base frequente, não são fiáveis e acarretam prejuízos significativos que são assumidos pelo governo.

As tarifas cobradas pelos operadores do sector privado são mais elevadas do que as praticadas pelo operador do sector público e são consideradas excessivas por alguns utentes. Um aumento de tarifas recentemente aprovado teve que ser rescindido e os operadores não conseguem arrecadar receitas suficientes para fazerem face aos custos. Não foi possível determinar os verdadeiros custos e receitas de operação para o sector privado mas, aos níveis actuais dos gastos, a receita é claramente insuficiente para as despesas de manutenção e de reposição das viaturas. Uma grave ineficácia na operação faz subir o seu custo e se o sistema operasse de forma eficiente, poderia prestar melhores serviços a uma tarifa semelhante à actualmente aplicada, sem necessidade de pagamento de subsídios.

A política dos transportes públicos do governo não é clara, é aplicada de forma inconsistente e o grau de aplicação dos regulamentos é reduzido. A política dos transportes deve ser clarificada, os seus objectivos—acessibilidade, segurança, cobertura, fiabilidade, conveniência, conforto, considerações de natureza ambiental, congestão do tráfego e sustentabilidade—tornados mais específicos e os regulamentos alterados de modo a que reflectam esta política.

Várias instituições estão envolvidas na prestação de serviços mas as responsabilidades são incompatíveis e sobrepõem-se, facto que gera confusão. Devem ser criadas autoridades dos transportes para se responsabilizarem por todos os aspectos da prestação de serviços dos transportes públicos e para providenciarem sistemas integrados e coordenados de transportes públicos.

A natureza fragmentada do sector privado constitui a principal causa da ineficácia e os pequenos operadores devem ser progressivamente consolidados. Eventualmente, quatro a seis grandes operadores do sector privado devem prestar todos os serviços de autocarros em Maputo.

Tal como acontece nos outros países, o funcionamento dos serviços dos transportes do sector público em Moçambique não é lucrativo; isto aplica-se a todos os sectores, não apenas aos dos transportes rodoviários. As empresas de autocarros do sector público devem, portanto, ser privatizadas como actividade em funcionamento ou através da venda do seu património a preço do mercado.

A actual forma de concorrência no mercado possui consequências indesejáveis, mas os benefícios da concorrência ainda podem ser usufruídos através de concessões de rotas. Com efeito, esta já constitui uma política do governo embora, até à data, ainda não tenha sido atribuída nenhuma concessão. Esta política deve ser implementada em todas as zonas urbanas e recomenda-se que o conceito seja testado e demonstrado com a maior brevidade possível através de um projecto piloto. Contudo, antes de se atribuírem quaisquer concessões, é importante que todos os detalhes sejam cuidadosamente analisados.

O tipo de viaturas usadas para a maior parte dos serviços não é eficiente nem adequado para o grande volume de tráfego que elas devem transportar nas zonas urbanas. Devem ser utilizados autocarros de maior dimensão, particularmente nas principais rotas e as pequenas viaturas retiradas gradualmente. Este processo já foi iniciado, mas deve ser acelerado.

A rede viária de autocarros desenvolveu-se aos poucos ao longo de muitos anos e deve ser reorganizado para que possa satisfazer as necessidades actuais. Deve ser feita uma revisão da rede com urgência antes de as concessões serem atribuídas. A rede deve basear-se em grande medida no princípio de via principal – via secundária, em que os grandes autocarros circulam nas rotas principais e as viaturas de menor dimensão nas vias secundárias.

A infra-estrutura dos transportes—o sistema rodoviário, os terminais dos autocarros, as paragens, as oficinas e as garagens—é inadequada e encontra-se em mau estado. Estão a ser construídos terminais em Maputo, mas estas devem estar devidamente localizadas, com um layout adequado e com capacidade suficiente. A gestão do tráfego e o controlo do estacionamento são de má qualidade e embora a congestão do tráfego não constitua ainda um problema grave em Maputo, devem ser tomadas medidas agora para evitar que o mesmo se transforme num problema grave.

A visão dos transportes públicos em todas as cidades de Moçambique deve ser de uma rede viária bem planeada com níveis de serviço adequados para satisfazer a procura, viaturas adequadas em todas as rotas, um operador por rota e uma operação bem organizada e eficiente que seja lucrativa, a uma tarifa acessível. Esta visão pode ser materializada, mas apenas se os sectores público e privado tiverem a vontade e a determinação para fazê-la funcionar: a tarefa não será fácil.

1. Introdução

OBJECTIVO

Em nome da FEMATRO, os consultores realizaram um estudo com o objectivo de

- Examinar questões relacionadas com a política dos transportes, com ênfase nas necessidades do Grande Maputo;
- Identificar opções de políticas com vista a proporcionar um melhor serviço de transportes urbanos de passageiros a baixo custo;
- Apoiar a elaboração de uma proposta de política dos transportes que contenha recomendações a curto, médio e longo prazos para os transportes públicos em Maputo; e
- Determinar se as opções de políticas aplicáveis a Maputo também seriam aplicáveis a outras grandes cidades de Moçambique, tais como a Beira e Nampula.

A equipa que realizou o estudo reuniu-se com representantes do governo central; autarquias; operadores dos transportes dos sectores público e privado, incluindo os operadores dos transportes ferroviários, aéreos e marítimos, assim como operadores de autocarros; doadores e outros intervenientes. Apresentámos as nossas conclusões iniciais e recomendações a um largo espectro de intervenientes num workshop realizado em Maputo e obtivemos informação de retorno valiosa. Este relatório apresenta as nossas conclusões, sugere opções de políticas e descreve as implicações dessas opções para os utentes e provedores de serviços urbanos de transporte de passageiros.

HISTORIAL

Os serviços públicos de transporte de passageiros nas principais cidades de Moçambique são prestados essencialmente por pequenos operadores do sector privado que utilizam viaturas conhecidas por *chapas*, na sua maioria mini autocarros de 15 lugares, e um menor número de veículos de 25 lugares. Em Maputo e noutras grandes cidades, estes serviços são suplementados por empresas públicas que operam autocarros convencionais de maior dimensão, mas a parte do mercado que cabe a estes operadores é reduzida.

Os chapas prestam um serviço essencial, mas os autocarros grandes provavelmente seriam mais eficientes e mais adequados a um ambiente urbano moderno. Com efeito, a actual política do governo desencoraja o uso de pequenas viaturas de transporte público no centro das cidades. No contexto deste debate, a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) encomendou um estudo sobre a política dos transportes urbanos no Grande Maputo com o objectivo de avaliar estas questões à luz das melhores práticas internacionais. O estudo foi

realizado pela Nathan Associates Inc. e financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional; o seu relatório final, “Política dos Transportes Urbanos para o Grande Maputo,” foi apresentado em Dezembro de 2006.

O referido relatório concluiu que o actual sistema funciona na medida em que fornece transporte aos cidadãos a um preço acessível, com uma intervenção mínima do governo e o único custo para o governo é o subsídio pago ao operador da empresa pública de transportes. Contudo, o relatório assinalou que os pequenos operadores não possuem as habilidades de gestão nem têm acesso ao crédito comercial e que muitos estão a consumir capital por adiarem a manutenção preventiva e de rotina, tornando as viaturas inseguras.

As principais recomendações contidas no relatório são que o sistema deve permanecer tal como está a curto prazo (até 2010), mas com uma melhor aplicação dos regulamentos e uma melhor infra-estrutura, nomeadamente terminais e paragens dos autocarros; numa fase posterior, devem ser introduzidas faixas de prioridade para os autocarros. O relatório recomendou ainda que, mais a longo prazo, as viaturas pequenas sejam substituídas pelas de maior dimensão nas estradas primárias, devendo as viaturas mais pequenas circular nas estradas secundárias e locais que vão dar às rotas principais num sistema integrado. Os pequenos operadores do sector privado devem ser consolidados em cooperativas de operadores ou em empresas formais visando facilitar o controlo e devem ser realizadas acções de formação destinadas aos proprietários do sector privado em matéria de habilidades básicas de gestão e manutenção.

Desde que o referido relatório foi elaborado, registaram-se novos desenvolvimentos. O custo do combustível continuou a aumentar significativamente e em Fevereiro de 2008 o governo aprovou o aumento das tarifas cobradas pelos chapas. Eclodiram manifestações públicas e os aumentos propostos não foram implementados. Depois destes protestos, o governo e a FEMATRO têm estado a analisar estratégias com vista a reduzir o custo do transporte público. O presente estudo pretende apoiar a FEMATRO no diálogo com o governo com vista a desenvolver recomendações a curto, médio e longo prazos para as questões da política dos transportes.

De acordo com os termos de referência, o enfoque do estudo é apenas o sector dos transportes rodoviários. Todavia, que os transportes ferroviários quer os marítimos poderiam desempenhar um papel maior nos transportes públicos no futuro, pelo que recomendamos a realização de um plano director dos transportes para o grande Maputo que abarque todos os modos de transporte público a breve trecho.

Algumas das recomendações contidas no presente relatório já estão a ser implementadas ou estão a ser tomadas em consideração. Para além disso, vários intervenientes dos sectores público e privado realizaram estudos e iniciaram projectos relacionados com os transportes públicos em Maputo e toda esta actividade deve ser coordenada.

2. Problemas dos Transportes Urbanos em Maputo

Maputo possui uma população de mais de um milhão de habitantes, a maior parte dos quais são de renda baixa. O sistema dos transportes públicos, que abarca cerca de 80 rotas em Maputo e na vizinha Matola, é dominado por operadores sector privado, a maior parte dos quais possui apenas um ou dois chapas. Um operador de autocarros do sector público possui uma frota de cerca de 40 autocarros grandes em 24 rotas. O sistema é semelhante ao dos sistemas existentes em muitas outras cidades africanas. Uma empresa pública não saudável presta um serviço muito limitado, enquanto que viaturas de menor dimensão operadas numa base amplamente informal prestam todo o restante serviços. O sistema funciona na medida em que quase todos têm acesso aos transportes públicos, mas o serviço é insatisfatório em muitos aspectos, tendo sido correctamente descrito como “um serviço pobre para pessoas pobres.” Os principais problemas do actual sistema incluem tarifas elevadas, serviços de má qualidade, viaturas em mau estado de manutenção e operação, receitas inadequadas para os operadores e congestão do tráfego.

TARIFAS EXCESSIVAS

Os custos de operação têm vindo a aumentar de forma constante nos últimos anos, enquanto que a receita líquida dos operadores tem vindo a baixar. As tarifas têm vindo a aumentar periodicamente, mas não o suficiente para compensá-los totalmente pelo aumento dos custos. Os operadores dos transportes consideram que as tarifas são baixas, enquanto que alguns utentes acham que são excessivas.

Em Fevereiro de 2008, eclodiram protestos quando foi apresentada uma proposta para aumentar substancialmente as tarifas aplicadas pelos chapas. Um factor que contribuiu para a agitação pública pode ter sido a escala do aumento proposto: as tarifas vinham sendo mantidas ao mesmo nível desde 2005, enquanto que os custos de operação subiram de forma constante. Em resultado disso, quando o aumento das tarifas se tornou inevitável, o nível do aumento (até 50 por cento) foi um choque para as pessoas cuja renda é muito baixa. Se se tivesse autorizado que as tarifas tivessem aumentado frequentemente em valores reduzidos, tal como acontece com a maior parte dos outros bens e serviços, o efeito teria sido muito menos extremo; na realidade, as tarifas aplicadas não são exorbitantes, embora se possa argumentar que as tarifas são excessivas em função da qualidade do serviço prestado.

Não obstante, o actual sistema é financeiramente ineficaz em vários aspectos e o custo da ineficiência reflecte-se nas tarifas cobradas. Os custos de operação da empresa pública de

transportes são excessivo (tal como se analisa em seguida) e podiam ser reduzidos; a utilização de viaturas pequenas nas rotas de grande volume de tráfego não é rentável em termos de custos; e a utilização de recursos, principalmente viaturas e mão-de-obra, é ineficiente. A utilização de viaturas adequadas a cada rota constitui um potencial para poupanças. Com efeito, as tarifas que cobrem na íntegra o custo da prestação do serviço são provavelmente aceitáveis embora, neste momento, os padrões de serviços sejam de baixa qualidade e a eficiência seja baixa: um serviço prestado de maneira eficiente iria provavelmente cobrir o seu custo com tarifas económicas e sem a necessidade de subsídio do governo.

Do ponto de vista do utente, o serviço de autocarros não é rentável sob o ponto de vista de custos. Embora as tarifas cobradas sejam claramente acessíveis à maioria dos viajantes uma vez que os serviços são devidamente patrocinados, a qualidade é má. Se as operações fossem mais eficientes, a mesma má qualidade de serviços poderia ser prestada a um preço mais baixo ou, melhor ainda, um serviço mais seguro podia ser prestado ao mesmo preço.

SERVIÇOS IRREGULARES, INADEQUADOS E NÃO FIÁVEIS

O funcionamento dos chapas não obedece a um horário, partindo dos terminais quando estão cheios ou se o motorista espera encontrar muitos passageiros logo após partir do terminal. A frequência da partida depende, pois, da procura, sendo a frequência menor nas horas mortas. Teoricamente, este procedimento é correcto, mas significa que um passageiro que queira apanhar o chapa em paragens que não sejam o terminal poderá ver-se numa situação em quem todos os chapas estão cheios e não consegue arranjar um lugar, a não ser que um passageiro desça nessa paragem. Caso contrário, o passageiro pode ver-se forçado a entrar numa viatura que já esteja cheia. Os tempos de espera são longos e os padrões de conforto são baixos, com os passageiros apinhados em viaturas que não são próprias para os serviços para os quais estão a ser usados.

Os autocarros operados pela empresa pública TPM funcionam de acordo com um calendário mas, na maior parte das rotas, é um horário pouco frequente. Por essa razão, embora as tarifas sejam inferiores às praticas pelos chapas, os passageiros que preferem o serviço de menor custo têm um serviço muito infrequente.

Um inconveniente adicional para os passageiros é um resultado da estrutura tarifária e das medidas tomadas oficiosamente pelos condutores e cobradores com vista a aumentarem os seus rendimentos. As rotas são muitas vezes divididas em duas, pelo que os passageiros têm de pagar duas tarifas pela mesma viagem em vez de uma; os passageiros muitas vezes enfrentam um inconveniente adicional de terem de desembarcar de um chapa e apanharem outro.

A capacidade efectiva do sistema é também inadequada. Esta situação é particularmente notória nos períodos de pico à noite, altura em que se vêem grandes filas de passageiros nas principais paragens do centro da cidade. A capacidade adicional é fornecida por operadores ilegais, normalmente com viaturas impróprias para o efeito. São necessários cerca de 1.000 autocarros grandes para servirem uma população de um milhão de habitantes. Os 35 autocarros operados diariamente pelos TPM mais os cerca de 3.700 chapas seu circulam em Maputo e na Matola oferecem o equivalente a cerca de 700 autocarros grandes (ou uma capacidade total de

passageiros sentados de aproximadamente 63.000). Considerando que um número significativo de chapas não circula todos os dias, a frota combinada é claramente inadequada.

No tempo disponível para o estudo, não foi possível examinar a rede viária para apurar até que ponto as cidades de Maputo e Matola estão cobertas. Contudo, várias rotas no município da Matola estão previstas, mas não servidas. Sistema viário evoluiu aos poucos ao longo de muitos anos e provavelmente não satisfaz as actuais necessidades da maneira mais eficiente.

Aliada à irregularidade do serviço causada pela inexistência de horários, a fiabilidade do serviço é afectada por falhas mecânicas. A frequência com que os chapas registam avarias não está documentada, mas estas são provavelmente muito frequentes tomando em consideração o mau estado de manutenção. Os TPM apresentaram estatísticas das avarias: dos 35 autocarros que circulam num dia típico, sete a oito registam avarias. Uma vez que cada autocarro percorre cerca de 350 quilómetros por dia, isto representa aproximadamente 1.,600 quilómetros por avaria: isto significa que um passageiro que percorra 10 quilómetros de casa para o serviço e vice-versa nos autocarros dos TPM pode contar com quatro avarias dos autocarros por ano. Um número aceitável para este tipo de operação com uma frota submetida a uma boa manutenção seria mais próximo dos 10.,000 quilómetros por avaria.

VIATURAS EM MAU ESTADO DE MANUTENÇÃO

O estado geral da frota é mau em grande medida devido a baixos padrões de manutenção. Os condutores dos chapas, que são contratualmente responsáveis pela manutenção de rotina e reparações, tende a minimizar os gastos fazendo apenas a manutenção suficiente para manter as viaturas operacionais. Em resultado disso, muitos chapas deixam escapar quantidades excessivas de fumo negro e têm pneus gastos, luzes defeituosas, vidros pára-brisas com rachas, vidros partidos, espelhos retrovisores danificados ou inexistentes e outros defeitos. É provável que outras questões ligadas à segurança, tais como travões e direcção, também tenham uma manutenção de má qualidade. Uma inspecção de segurança ineficaz aumenta o problema.

Os autocarros do sector público também estão sujeitos a uma má manutenção. Alega-se que a principal razão desta situação e a escassez de peças sobressalentes, mas a inexistência de um sistema de manutenção preventiva eficaz constitui provavelmente um factor importante, embora a compra de autocarros para os quais não existem peças sobressalentes no mercado local contribua para o problema. A escassez de peças sobressalentes é atribuída em parte ao facto de serem fornecidas peças sobressalentes em quantidade insuficiente na altura da aquisição dos autocarros e que, para algumas viaturas, como é o caso dos autocarros chineses da marca Yutong entregues há dois anos, as empresas apresentam uma experiência operacional insuficiente para saberem que sobressalentes devem ter em stock. Em resultado disso, uma grande parte dos autocarros está fora de serviço durante períodos prolongados à espera da chegada dos sobressalentes, enquanto que outros são canibalizados para fornecerem peças aos outros: na prática, os autocarros que são canibalizados raramente voltam a funcionar.

VIATURAS MAL CONDUZIDAS

Muitos chapas são conduzidos de maneira perigosa. Embora não existissem estatísticas sobre acidentes, uma simples observação da maneira como os chapas são conduzidos e o estado das próprias viaturas, muitas das quais mostram sinais de danos causados por acidentes, comprovam este facto. Porque os condutores têm de maximizar o número de viagens que podem fazer num dia para maximizar as receitas, eles têm um incentivo para conduzirem demasiado depressa e mostram a tendência de fazer corridas com outros chapas para chegarem à paragem seguinte e apanharem os passageiros, por vezes obstruindo outros chapas para impedi-los de chegarem até aos passageiros. Esta prática também afecta o restante tráfego.

Os proprietários dos chapas não se responsabilizam pelo comportamento dos seus condutores: a sua única preocupação é que o motorista efectue os pagamentos diários pela utilização da viatura. A aplicação dos padrões de condução é altamente ineficaz: embora a polícia aplique multas por incumprimento das regras de trânsito, as multas são consideradas como um custo de operação e não impedem que os condutores conduzam de maneira agressiva.

RENDIMENTOS INADEQUADOS DOS OPERADORES

Tal como foi analisado noutra parte deste relatório, os proprietários e condutores dos chapas não estão dispostos a facultar dados exactos sobre os custos e as receitas por várias razões: os proprietários não têm conhecimento dos verdadeiros números e os condutores têm um incentivo para não os revelarem. Por essa razão, não foi possível fazer uma comparação dos custos e receitas reais. Contudo, aos níveis actuais, a receita líquida é claramente insuficiente para a manutenção e reposição das viaturas.

A não eficiência das práticas de operação afecta estes números de forma adversa. A utilização não eficiente das viaturas reduz a receita, enquanto que a falta de manutenção preventiva está na origem de custos de manutenção e operação excessivos a longo prazo. A utilização de pequenas viaturas em rotas com um grande volume de tráfego não é suficiente e inviabiliza os serviços. A viabilidade requer a maximização do tempo da viatura no serviço de receita-ganhos e a minimização do tempo de inactividade resultante da espera nos terminais e paragens. Contudo, os chapas passam bastante tempo à espera nos terminais. Isto indica uma capacidade excedentária substancial nestas rotas, facto que reduz as receitas e aumenta os custos. Algumas rotas urbanas provavelmente têm uma capacidade excessiva, pelo que se deve efectuar um estudo para se definir o grau de capacidade excessiva.

CONGESTÃO DO TRÁFEGO

Alguns afirmam que os chapas provocam a congestão do tráfego nos centros das cidades. Isto é verdade em certas partes de Maputo nas horas de ponta, mas não constitui um problema tão grande como em algumas cidades africanas. Fora do Maputo, o problema não parece ser grave. porém, à medida que a cidade via crescendo e o número de viaturas particulares e outras aumenta, a congestão tornar-se-á um problema grave e terá maiores proporções se continuarem a ser usadas viaturas pequenas nas rotas dos autocarros que circulam para o centro das cidades. O principal factor que irá contribuir para a congestão continuarão a ser as viaturas particulares não as viaturas

dos transportes públicos, sejam elas pequenas ou grandes. Por isso, a política dos transportes do governo deve estipular até que ponto o transporte particular será permitido.

Os pequenos autocarros são menos eficientes na sua utilização do espaço de estrada do que os autocarros de maior dimensão. Um autocarro grande ocupa o mesmo espaço de estrada que dois chapas, mas pode transportar um número de passageiros cinco vezes maior. A actual mistura de tamanhos de viaturas é inadequada para os serviços prestados e a condução irresponsável complica ainda mais o problema. A forma mais eficiente de transportar um grande volume de passageiros é através das viaturas maiores permitidas por lei ou que podem operar em segurança nas estradas em causa. Para as principais rotas de Maputo e Matola, as viaturas mais adequadas são os autocarros grandes que transportam até 100 passageiros. Em algumas rotas, até mesmo viaturas de maior capacidade ainda, tais como os autocarros articulados que transportam 150 passageiros ou mais, seriam mais eficientes. Os veículos mais pequenos, como é o caso dos chapas de 15 ou 25 lugares, são eficientes apenas nas rotas de baixa procura ou em que o estado das estradas torna a circulação das viaturas de maior dimensão insegura ou impraticável.

SUSTENTABILIDADE

O actual sistema é insustentável. Isso não significa que deixará eventualmente de funcionar, mas continuará a deteriorar-se em termos de capacidade, segurança e qualidade, enquanto que os custos aumentarão de forma constante em termos reais. Aos níveis actuais, os rendimentos provenientes dos serviços dos chapas são inadequados para a manutenção e reposição da frota de viaturas ou para alargar a capacidade que será necessária com o aumento da procura. Com o tempo, as tarifas que cobrem os custos serão insuportáveis para um número cada vez maior de utentes. Neste momento, não existem subsídios adequados para o sector privado. Os TPM também são ineficientes; de modo particular, os seus custos gerais são demasiado elevados para a actual operação e a empresa só pode continuar a funcionar com o subsídio do governo.

O actual sistema de chapas só pode sobreviver operando ilegalmente. Se todos os regulamentos fossem aplicados, os operadores não conseguiriam manter o seu negócio. Estes vêem-se forçados a infringir a lei para cobrir os custos; caso contrário, não haveria serviços.

O QUE PODE SER FEITO?

O serviço prestado em Maputo é ineficiente, inadequado, não fiável, inseguro, inconveniente e desconfortável e não é eficaz em termos de custos. Infelizmente, o actual sistema é o único funcional nas actuais circunstâncias. Uma medida possível seria, portanto, deixar o sistema como está. Porém, à medida que a cidade for crescendo e a procura de transportes aumentar, os problemas indicados serão exacerbados. O maior número de carros particulares, assim como a maior procura de transportes públicos estarão na origem de uma congestão do tráfego crónica; a ineficácia inerente ao actual sistema tornar-se-á mais acentuada e a qualidade do sistema irá deteriorar-se significativamente, enquanto que os custos aos utilizadores continuarão a aumentar em termos reais. Esta não é uma opção realista.

Seria difícil tornar a aplicação dos regulamentos mais rigorosa, mas é essencial para que se possa conseguir alguma melhoria, pelo que este é um assunto de máxima prioridade. A aplicação

efectiva de regulamentos resultaria em padrões de condução melhorados, viaturas mais seguras e serviços mais fiáveis; os passageiros não seriam cobrados em excesso, tal como acontece em algumas rotas neste momento. Todavia, esta medida, por si só, iria na verdade agravar alguns problemas. O sistema funciona neste momento apenas porque os condutores e operadores conseguem infringir muitas das regras. A aplicação efectiva dos regulamentos de segurança automóvel iria garantir que todas as viaturas circulassem em situação de segurança, mas muitas estão num estado tão mau que não seria económico reabilitá-las até atingirem um padrão aceitável. O número de viaturas que circulam seria consequentemente reduzido, enquanto que os gastos com as viaturas que são reabilitadas resultaria em custos acrescidos para os utentes.

A proibição da carga em excesso reduziria ainda mais a capacidade do sistema. Para além disso, se os operadores fossem forçados a cobrar as tarifas aprovadas, as suas receitas iriam baixar, a não ser que fosse aprovado um aumento substancial. Os custos acrescidos, as receitas reduzidas e a capacidade reduzida teriam resultados desastrosos.

As causas fundamentais de muitos problemas são a falta de clareza da política dos transportes, a não observância de alguns dos aspectos da política, regulamentos desajustados e uma fraca aplicação dos regulamentos em geral. Os requisitos básicos para melhorar o serviço de autocarros urbanos em Moçambique são, portanto:

- Formular uma política que seja clara, consistente e adequada às necessidades de Maputo e de outras cidades.
- Alterar regulamentos para que estejam em conformidade com esta política, sempre que tal se revelar necessário.
- Mais importante (e mais difícil), garantir a aplicação efectiva dos regulamentos.

3. Política e Quadro Regulador dos Transportes Públicos

POLÍTICA

A política nacional dos transportes de Moçambique, que está consagrada na Lei 5/96 de 1996, baseia-se, em grande medida, nos princípios do mercado livre e substitui a política do regime socialista. Neste capítulo, analisamos seis aspectos dessa política: a legislação e planificação, os papéis dos sectores público e privado, o financiamento, a concorrência, o emprego e os papéis dos governos central e local.

Legislação e Planificação

Ao abrigo da actual política, o governo é responsável por decretar a legislação dos serviços de transportes públicos, por fazer cumprir as leis e regulamentos e por planificar os serviços. A política confere ao governo um grau de controlo dos tipos de viaturas que podem circular, favorecendo os grandes autocarros nos serviços urbanos e inter-cidades.

Papéis dos Sectores Público e Privado

No quadro da política anterior, o governo era o principal provedor dos serviços de transporte. A actual política estipula que o sector privado deve ser responsável pela prestação destes serviços. Qualquer envolvimento do sector público na prestação destes serviços deve ser em parceria com o sector privado, ou como um operador comercial, em pé de igualdade com o sector privado. Nas grandes cidades, dá-se preferência às grandes empresas públicas, em parceria com o sector privado. A definição de “parceria” não é clara, embora o termo seja geralmente usado para descrever uma situação em que os serviços são operados pelo sector privado mediante alguma forma de contrato ou concessão das autoridades do governo local. No que diz respeito aos serviços inter-cidades, é dada preferência às empresas privadas, sem o envolvimento do sector público.

Financiamento

Oficialmente, a política determina que os serviços de transportes públicos devem ser operados numa base comercial, sem subsídio. Contudo, o entendimento geral é que é necessário prestar serviços aplicando tarifas “sociais”, e os seus níveis são controlados pelo governo. Isto pode criar problemas se as tarifas forem controladas a níveis insuficientes para cobrir o custo do fornecimento dos serviços. No que diz respeito aos operadores do sector público, como é o caso dos TPM, os prejuízos resultantes são compensados pelo governo (transgredindo a política),

enquanto que os operadores do sector privado que não são devidamente subsidiados não podem cobrir os seus custos com as tarifas aprovadas, devendo recorrer a práticas ilícitas para sobreviverem. A partir de Fevereiro de 2008, foi oferecido aos operadores dos chapas urbanos um desconto parcial nos impostos sobre os combustíveis como forma de ajudá-los a fazerem face aos elevados custos de combustível.

Concorrência

A política nada define explicitamente sobre a concorrência. O sistema de licenciamento, ao abrigo do qual os operadores não têm a liberdade de operarem onde quiserem e devem aplicar as tarifas especificadas pelo governo, implica que a política preconize que o nível de concorrência deve ser controlado pelo governo.

Emprego

A actual política refere-se ao emprego reconhecendo que o transporte constitui uma grande fonte de emprego, mas não faz uma declaração específica sobre se os objectivos da indústria dos transportes devem incluir a criação do emprego ou se se deve sublinhar a minimização dos custos através da maximização da eficiência, mesmo que o número de pessoas empregues nesta indústria tivesse que ser reduzido.

Papéis dos Governos Central e Local

O governo central é responsável pela legislação nacional e por regulamentar os serviços de transporte inter-provincial. O papel dos municípios no que diz respeito ao fornecimento de transportes públicos não está claro. Na prática, parece que as autoridades locais exploram os transportes públicos para rendimentos fiscais, mas as suas responsabilidades de planificação, legislação e aplicação da lei não estão claramente especificadas.

QUADRO REGULADOR

Os transportes públicos em Moçambique são regulados pelos governos central e local. O governo tem a tarefa de aprovar rotas e horários, pelo que é implicitamente responsável pela planificação dos serviços de transportes, incluindo as rotas e o nível de serviços a serem prestados. Também legisla sobre os tipos de viaturas que devem circular, bem como as tarifas aplicadas.

Na prática, os operadores, ou as suas associações tomam a maior parte destas decisões, e o governo apenas dá o seu aval, embora este não decida sobre as tarifas a serem aplicadas. Embora esta prática tenha resultado num serviço de transportes que satisfaz a maior parte das necessidades, existem falhas no sistema e os papéis e responsabilidades dos operadores e das autoridades devem ser definidos com maior clareza, devendo as partes cumprir as suas responsabilidades de forma mais efectiva.

Planificação e Licenciamento de Serviços

As rotas não são planificadas formalmente. Pelo contrário, alguns operadores de chapas experimentam uma nova rota ou extensão de uma rota e, se forem bem sucedidos, a FEMATRO propõe uma mudança formal e as licenças são alteradas consoante a nova situação. Por vezes, o

município identifica uma rota ou as comunidades locais contactam o município para solicitarem uma rota. O actual plano quinquenal do Município da Matola inclui a extensão dos serviços públicos para que abarquem todo o município, facto que implica a planificação de rotas adicionais. Todavia, algumas destas rotas não são da preferência dos operadores (essencialmente devido ao mau estado das estradas), pelo que algumas são servidas apenas por algumas viaturas, enquanto que outras não beneficiam de qualquer serviço. De acordo com os regulamentos existentes, não se pode obrigar um operador a circular numa determinada rota. Na prática, portanto, os operadores decidem sobre que rotas devem ser servidas.

A legislação permite ao governo atribuir concessões para operar em rotas específicas. Para se qualificar para uma concessão, um operador deve ter pelo menos duas viaturas e um horário e deve especificar os locais de paragem. A concessão é válida por 20 anos, mas foram elaboradas propostas no sentido de reduzir este período para dez ou cinco anos. Supostamente, as concessões conferem exclusividade da rota a um operador, mas o termo “rota” não está definido: por exemplo, várias rotas podem convergir num corredor comum, não estando claro se isto deve ser considerado como uma única rota com diversas variações ou várias rotas distintas. Se o detentor da concessão tiver um mau desempenho, pode ser dada uma concessão a um outro operador para operar na mesma rota ou pode ser indicado para substituí-lo. Para além disso, o governo deve aprovar as mudanças de horário. O requisito segundo o qual um operador deve especificar um horário é duvidoso: o horário não é usado para coordenar serviços nem para garantir que muitos chapas partam do terminal ao mesmo tempo.

Até à data, ainda não foram atribuídas quaisquer concessões, pelo que ainda é possível rectificar potenciais falhas no sistema através da elaboração de regulamentos mais precisos.

O actual procedimento preconiza que o proprietário de um autocarro ou chapa faça um requerimento à autoridade relevante solicitando uma licença para operar a viatura; a autoridade emite a licença que especifica a rota em que a viatura deve circular. Na prática, o proprietário requer a rota para a qual a licença deve ser emitida. A autoridade não toma em consideração o número de autocarros já licenciados para a referida rota quando emite novas licenças, o que faz com que algumas rotas estejam saturadas e outras não tenham capacidade suficiente. Para além disso, os operadores ilegais operam sem licenças em rotas por si escolhidas e zombam do sistema.

Os chapas não obedecem a qualquer horário. Os condutores e os cobradores decidem quando devem partir do terminal; podem esperar até que o chapa encha ou se acham que irão apanhar passageiros logo no princípio da rota, partem com a metade da capacidade de passageiros e farão o que quer que achem que irá trazer mais receitas ou minimizar os seus custos. O funcionamento dos autocarros dos TPM obedece a um horário, mas devido à escassez dos autocarros, o serviço não é frequente.

O governo central administra as licenças para os serviços inter-provinciais, os governos provinciais administram licenças para os serviços intra-provinciais e os governos municipais administram os transportes públicos urbanos. Esta divisão de responsabilidades pode criar problemas: por exemplo, não é possível coordenar um serviço inter-provincial com um serviço intra-provincial porque os calendários são definidos por autoridades diferentes. Do mesmo modo,

várias rotas entre Maputo e Matola são licenciadas por uma das autoridades, dependendo do local onde o operador está baseado. Existe uma boa cooperação entre os dois municípios na planificação das rotas, sendo realizadas reuniões frequentes entre os dois, mas nenhum deles tem o controlo total dos serviços que opera dentro das suas fronteiras e não existe autoridade com responsabilidade por garantir que a zona urbana, como um todo, tenha uma rede viária devidamente coordenada. Para ultrapassar esta situação, os municípios de Maputo e da Matola estão a considerar a possibilidade de criarem uma comissão conjunta de municípios que inclua outros como Marracuene.

Tipos de Viaturas

O governo também tem um papel a desempenhar na definição dos tipos de autocarros, embora na legislação não exista nenhuma disposição específica sobre esta matéria. Até certo ponto, os regulamentos locais impostos pelos municípios determinam a dimensão dos autocarros que podem operar em certos tipos de serviços. Uma lei recente (apenas para Maputo e Matola) proíbe especificamente autocarros com menos de 25 lugares de operarem no centro das cidades, mas permite a sua circulação nas zonas afastadas do centro ou onde o estado da estrada assim determine. As viaturas já licenciadas continuarão a ser licenciadas, desde que estejam em condições de circular; todavia, esta medida constitui um incentivo para manter as viaturas em circulação para além da sua vida económica.

Embora as viaturas de maior dimensão fossem mais adequadas para muitos serviços, as viaturas pequenas são mais amplamente usadas porque a sua compra é muito mais fácil: é possível comprar 10 minibus em segunda mão pelo preço de um autocarro grande novo. A manutenção das viaturas pequenas é mais fácil para um pequeno operador: muitas das peças sobressalentes são as mesmas que das viaturas ligeiras ou carrinhas e, por isso, são fáceis de adquirir e as habilidades de manutenção deste tipo de viaturas são mais comuns. Se houvesse mais autocarros grandes em uso, as condições de manutenção e o fornecimento de sobressalentes iria melhorar se não houvesse um número demasiado diversificado de marcas e modelos.

Os autocarros usados pelos operadores do sector público são adquiridos pelo governo; as decisões sobre a aquisição são tomadas pelos responsáveis pela planificação do Ministério dos Transportes e os operadores têm pouco a dizer quanto à escolha de viaturas.

Tarifas

As tarifas cobradas pelos serviços de transportes públicos devem ser aprovadas pelo Governo. Os municípios são nominalmente responsáveis por regularem as tarifas, embora em 2008 o Ministério dos Transportes tivesse decidido sobre as tarifas propostas para Maputo e Matola para que estas fossem consistentes entre as duas cidades. No futuro, o comité proposto em representação dos dois municípios será a entidade responsável por tomar decisões sobre as tarifas a aplicar.

Aplicação da Lei

A responsabilidade pelo controlo das operações dos chapas é partilhada pela polícia central da República, polícia municipal e controladores da FEMATRO. Existe pouca coordenação entre

estas três entidades e uma certa duplicação de responsabilidades. Por vezes, os autocarros têm que parar frequentemente em diferentes postos de controlo para inspecção por autoridades diferentes. A corrupção constitui um problema sério e os regulamentos não são aplicados de maneira efectiva. O Município de Maputo está a considerar a possibilidade de propor que a lei seja aplicada por um Comité dos Transportes, em vez da polícia de trânsito ou da polícia municipal.

Os funcionários da FEMATRO têm a tarefa de garantir que os operadores cumpram os requisitos de licenciamento, mas a escassez de instalações adequadas para terminais torna o controlo difícil. Os condutores / cobradores conseguem cobrar tarifas que não são as aprovadas e circulam em distâncias reduzidas em vez da rota completa porque não existem mecanismos de controlo efectivo.

Os operadores ilegais (que operam sem licenças) representam uma grande parte do mercado. A maior parte percorre distâncias curtas e rotas com muito tráfego utilizando viaturas que não oferecem condições de segurança, nomeadamente carrinhas de caixa aberta que transportam um número excessivo de passageiros em condições perigosas. Alguns chapas licenciados também circulam em rotas para as quais não foram licenciados—normalmente em rotas que são mais atractivas do que aquelas para as quais as suas viaturas foram licenciadas. Por essa razão, muitas rotas são servidas por menos viaturas do que as licenciadas para essas rotas, enquanto que as rotas mais populares têm mais viaturas do que as licenciadas ou do que as que são necessárias. Muitos operadores legais viram-se forçados a tornarem-se ilegais porque não têm condições para pagar impostos e o valor das licenças.

Não existe uma forma eficaz de impedir o funcionamento ilegal. Estima-se que entre 15 e 30 por cento dos veículos que operam em Maputo sejam ilegais. Dos 200 chapas que operam em rotas de longo curso fora de Nampula, apenas 70 se encontram numa situação legalizada. Há indicações de que uma rota em Maputo é servida inteiramente por 30 ou 40 viaturas ilegais (embora os operadores nesta rota paguem as taxas diárias à FEMATRO). A polícia não permite qualquer outro operador nesta rota.

Um outro problema relacionado com a aplicação da lei é a segurança. A associação dos operadores de Nampula afirmou que a maior parte dos operadores formais nesta cidade interrompe o seu trabalho antes das 18.00 ou 19 horas devido a problemas de segurança, incluindo o assalto aos chapas. A falta de iluminação pública em algumas estradas e a presença inadequada da polícia são apontadas como sendo as principais razões.

4. Estrutura da Indústria dos Transportes Públicos

OPERAÇÕES DO SECTOR PÚBLICO

Várias empresas públicas de transporte fornecem serviços de transportes urbanos de passageiros em Moçambique, nomeadamente os TPM em Maputo (a maior), os TPN em Nampula e os TPB na Beira.

TPM

Os TPM prestam serviços urbanos e suburbanos no Grande Maputo e gerem uma pequena operação de autocarros de aluguer (charter), mas não prestam serviços de longo curso. A sua rede urbana é composta por 61 rotas, embora apenas 24 tenham autocarros em circulação neste momento devido à sua escassez. A rota mais extensa tem cerca de 30 quilómetros. Os autocarros charter, que foram introduzidos em 2007, operam em Moçambique e nos países vizinhos. Considera-se que a procura deste mercado não é satisfeita e os TPM afirmam que o serviço é lucrativo e contribui para o custo do funcionamento dos serviços urbanos. Nesta operação, existem 5 autocarros de luxo, não havendo planos para uma expansão imediata.

À excepção dos autocarros charter, a frota operacional é composta por 60 autocarros, dos quais aproximadamente 35 a 40 circulam todos os dias, durante todo o dia. Alguns autocarros têm 12 anos; 35 deverão ser lançados para a sucata; e um número significativo de veículos está avariado num determinado momento devido à sua idade e estado e aos atrasos verificados na aquisição de peças sobressalentes. A explicação dada para a falta de sobressalentes para os autocarros mais recentes é que antes de se ganhar experiência operacional, torna-se difícil saber que sobressalentes manter em stock. Com efeito, a principal razão para a escassez de sobressalentes é provavelmente a falta de fundos. Normalmente, os TPM têm falta de dinheiro para pagar combustível e salários e não possuem os recursos necessários para investir num stock de peças sobressalentes essenciais. Porém, não manter um stock adequado de peças quando estas não existem no mercado local é falta de perspectiva porque a indisponibilidade de viaturas daí resultante reduz ainda mais as receitas.

Em Junho ou Julho de 2008, os TPM aguardam receber 100 novos autocarros. Os TPM não têm planos de usar nenhum destes para substituir os seus autocarros mais antigos (embora esta medida fosse aconselhável), mas iriam usar os autocarros antigos que se encontram em pior estado apenas nas horas de ponta. O plano prevê reforçar o serviço nas 24 rotas operacionais, e posteriormente reintroduzir outras rotas. Está a ser considerada a possibilidade de introdução de serviços a dois

níveis, com veículos básicos a praticarem tarifas baixas e viaturas mais confortáveis com tarifas mais elevadas.

Os cobradores recolhem o valor correspondente aos bilhetes e devem entregar toda a receita no fim de cada turno. Os salários das tripulações dos TPM são pagos de uma maneira convencional, ao contrário das tripulações dos chapas. A integridade das receitas constitui um problema; os bilhetes são vendidos e os inspectores fazem um controlo aleatório. Alguns autocarros possuem máquinas electrónicas de venda de bilhetes e os TPM têm planos de equipar todos os seus autocarros com estas máquinas. Esta medida irá não só facilitar as inspecções, como também irá facilitar a introdução de uma estrutura tarifária graduada mais complexa e eliminar a necessidade de cobradores, alguns dos quais podem ser submetidos a uma reciclagem para serem condutores.

Os TPM empregam 490 trabalhadores, incluindo 173 condutores. Isto significa cerca de 12 trabalhadores por autocarro, enquanto que cinco por autocarro seriam suficientes. A infraestrutura (central de autocarros e escritórios) e a organização dos TPM estão direccionadas para uma frota de cerca de 300 autocarros. O actual nível de operação não consegue suportar estes custos gerais. A receita total diária é de aproximadamente MT 150.000—cerca de 850 passageiros que pagam tarifas por autocarro por dia, e um total de cerca de 1.000 passageiros, incluindo os que têm direito a bilhete gratuito. Isto representa um número de passageiros razoável, mas com a actual escassez de autocarros, deve-se obter um número mais elevado.

TPN

Os TPN foram criados em 2006 depois de uma empresa pública com o mesmo nome, operada pelo Município de Nampula, ter declarado falência. Os TPN circulam em seis rotas, algumas totalmente dentro da cidade de Nampula e outras até às vilas vizinhas; a rota mais extensa é de 80 quilómetros. Novas rotas serão abertas quando forem recebidos novos autocarros. A empresa possui 6 autocarros chineses da marca Yutong. Um encontra-se avariado à espera de grandes reparações e os outros precisam da substituição de peças, mas ainda se encontram operacionais. Na altura em que efectuamos a nossa visita, três autocarros encontravam-se na central. Algumas peças sobressalentes são fornecidas quando os autocarros são entregues, mas em quantidade insuficiente. Os TPN requisitaram peças sobressalentes com muita saída, como é o caso dos filtros (quase dois anos após o início da operação). Embora os TPM operem com viaturas semelhantes e coloquem os TPN em contacto com um importador com peças para os autocarros da marca Yutong, as duas empresas não cooperam na aquisição de peças. O Ministério dos Transportes prometeu que iria fornecer mais 14 autocarros ao longo deste ano, mas não facultou detalhes sobre a marca ou o tipo. Os TPN contam operar cerca de 30 autocarros no futuro.

Para as rotas em Nampula, os TPN cobram uma tarifa de 5 MT, a mesma que a praticada pelos chapas; nas rotas mais distantes, cobra tarifas graduadas. As rotas da cidade não são lucrativas porque as tarifas são demasiado baixas, mas as rotas extensas arrecadam lucros suficientes para cobrir os prejuízos nos serviços da cidade. Os TPN não recebem qualquer subsídio do governo. Desde a sua constituição, a empresa conseguiu um pequeno excedente de operação todos os anos, embora este valor esteja a reduzir com o envelhecimento da frota e o aumento dos custos de manutenção. O excedente é insuficiente para cobrir os custos de capital e a empresa está a utilizar o dinheiro na reabilitação dos seus escritórios e parque de estacionamento. Também se

propõe instalar uma bomba de gasolina. Os fundos existentes são insuficientes para pagar a pavimentação do estacionamento ou para a construção das oficinas, cuja falta se faz sentir com urgência.

Os TPN têm 36 trabalhadores, dos quais 14 são condutores e cobradores. Os 22 trabalhadores administrativos e de manutenção são excessivos para uma operação desta dimensão, número que seria mais apropriado para uma frota de cerca de 50. Se for devidamente pavimentada e equipada, a central de autocarros pode cuidar de cerca de 50 autocarros.

OPERAÇÕES DO SECTOR PRIVADO

Cerca de 1.000 empresas privadas em Maputo e 600 na Matola fornecem serviços de transportes urbanos de passageiros utilizando cerca de 2.500 e 1.200 veículos, respectivamente. A FEMATRO estima que 60 por cento destes veículos estejam operacionais. A grande maioria são pequenas empresas familiares. De acordo com o relatório de 2006, 70 por cento dos autocarros privados e públicos licenciados de Maputo têm capacidade para 15 passageiros, 10 por cento para 26 e 16 por cento para 29. Os restantes 3 por cento são autocarros grandes operados pelos TPM. Existem cerca de 80 rotas em Maputo e Matola, a maior parte das quais tem entre 9 e 30 quilómetros de extensão.

Em Nampula (com uma população de 500.000 habitantes) existem cerca de 100 proprietários com frotas que vão de uma a 10 viaturas, praticamente todas de 15 lugares. Cerca de 250 chapas operam em 17 rotas na cidade e cerca de 200 (na sua maioria ilegais) fora dela. A associação dos operadores considera que este número é suficiente. Os serviços de longo curso são prestados por autocarros de 25 e 30 lugares, alguns dos quais grandes, e por camiões com bancos que transportam passageiros e carga em condições muito precárias. Um grande operador de Nampula—Mikula—tem cerca de 20 autocarros que prestam serviços de longo curso. A maior parte dos seus autocarros encontra-se em mau estado e têm cerca de 10 anos.

A maior parte dos proprietários dos chapas são membros das associações dos operadores que, por sua vez, são membros da FEMATRO. A principal função das 23 associações em Maputo é de controlar as rotas garantindo que as viaturas sejam devidamente licenciadas e que os condutores obedeçam aos regulamentos. Cada rota é controlada por uma associação.

Documento 4-1

Aumento da Participação Privada no Sector dos Transportes em Moçambique

A propriedade e a responsabilidade pelas operações dos transportes estão a ser gradualmente transferidas para o sector privado. Por exemplo, investidores privados moçambicanos e portugueses detêm neste momento 80 por cento da Companhia Marítima e os trabalhadores irão provavelmente adquirir as restantes acções do governo em algum momento. O governo não está envolvido nas operações diárias da empresa.

O governo detém 100 por cento das acções dos CFM, a empresa de portos e caminhos-de-ferro. Os CFM estão divididos em três regiões, nomeadamente Sul, Centro e Norte. Nas regiões Norte e Centro, o governo controla a infra-estrutura e o material rolante ferroviário, mas os consórcios gerem as operações. Estes consórcios estão estruturados de tal maneira que os CFM detêm o controlo maioritário. Na região norte, por exemplo, 49 por cento do consórcio SDCN é propriedade dos CFM e 51 de interesses privados, incluindo vários interesses moçambicanos e duas empresas ferroviárias baseadas nos Estados Unidos. O próprio SDCN detém 51 por cento de outro consórcio, o CDN, enquanto que os CFM detêm os restantes 49 por cento. Deste modo, os interesses directos e indirectos dos CFM no CDN totalizam cerca de 74 por cento. O mecanismo é semelhante ao da região centro, em que o grande consórcio inclui duas empresas ferroviárias indianas.

Na divisão sul, os CFM continuam a gerir os serviços ferroviários, enquanto que empresas subcontratadas gerem alguns terminais portuários. Por razões estratégicas, algumas operações, tais como terminais de combustível, continuam sob o controlo total do governo.

O governo detém 89 por cento da LAM, a companhia aérea nacional, e os funcionários os restantes 11 por cento, mas a LAM é gerida como empresa privada com um envolvimento mínimo do governo. O conselho de administração possui um delegado nomeado pelo Estado (com funções não executivas). A LAM tem de operar comercialmente e cobrir os seus custos. O transporte aéreo doméstico foi liberalizado há cinco anos: os estreates no mercado não duraram muito tempo e a LAM é o único operador.

Nenhuma destas três organizações é lucrativa. Os CFM atingiram o ponto de equilíbrio financeiro. Os prejuízos da LAM não são compensados pelo governo e esta empresa acumulou três anos de prejuízo. O seu excedente não consegue cobrir totalmente os custos financeiros. A LAM prevê renovar a sua frota com aeronaves mais eficientes em termos de gastos de combustível e aumentar a sua rede de rotas domésticas e regionais, esperando-se que esta medida torne a empresa lucrativa.

INFRA-ESTRUTURA

A infra-estrutura dos transportes inclui o sistema rodoviário, terminais, centrais, oficinas e instalações para os pedestres que complementam os transportes públicos. As estradas de Maputo, que se encontram em mau estado, estão a beneficiar de melhoramentos ao abrigo do programa Pro-Maputo. Algumas estradas principais são largas, rectas, bem pavimentadas e adequadas para autocarros de capacidade máxima. Os passeios, que afectam os pedestres e o seu acesso aos autocarros, necessitam urgentemente de reabilitação e a falta de iluminação das estradas em algumas zonas contribui para a existência de problemas de segurança. O Município de Maputo tem planos de alargar as estradas da cidade e poderá, um dia, abrir faixas exclusivas para os autocarros. A gestão do tráfego e o controlo do estacionamento, no geral de má qualidade, ainda apresentam níveis toleráveis pois o volume de tráfego é ligeiro, mas tornar-se-ão num problema muito sério se não forem tomadas medidas antes do aumento do volume de tráfego.

Os terminais dos autocarros encontram-se em mau estado. Todos localizam-se em paragens à beira da estrada ou em terrenos fora da estrada com condições mínimas. O Município de Maputo tem planos de construir oito terminais urbanos, três no centro da cidade e cinco nos arredores, estando previsto que alguns sejam concluídos em 2008. Os terminais serão propriedade do município, mas serão geridos pelo sector privado mediante concessões. Não serão usados para o estacionamento a longo prazo, serviços e limpeza e o município gostaria que o sector privado providenciasse oficinas e centrais. A grande central de autocarros dos TPM em Maputo pode albergar algumas centenas de veículos. Estão a ser construídos abrigos nas paragens à beira da estrada, mas os chapas continuam a parar em qualquer sítio para carregar e descarregar passageiros, independentemente da segurança ou das condições do tráfego.

5. Custos e Receitas

Os proprietários dos chapas alugam as suas viaturas a condutores mediante o pagamento de uma taxa diária. Até 2007, as taxas eram MT 1.500 para uma viatura de 15 lugares e MT 1.800 para 25 lugares, mas estas taxas foram reduzidas para MT 800 e MT 1.200, respectivamente, uma vez que os condutores já não tinham condições de pagar as taxas estabelecidas após o pagamento do combustível, cujos preços aumentaram. As taxas são standard em todas as rotas, independentemente das variações de rendibilidade.

Os condutores retêm todas as receitas das tarifas para pagarem o aluguer diário e cobrirem os custos de operação (isto é, combustível e lubrificantes, pneus, revisão e manutenção de rotina, taxas cobradas pela FEMATRO, portagem, salário do cobrador). O saldo constitui o rendimento do condutor. O proprietário do chapa responsabiliza-se pelos custos da licença da viatura, impostos e grandes reparações. Os proprietários devem também pagar à FEMATRO uma taxa diária de MT 20 por cada viatura para cobrirem o custos dos inspectores da associação; na prática, os condutores pagam estas taxas. Portanto, a taxa diária de aluguer do proprietário deve ser suficiente para cobrir os custos referentes às grandes reparações, depreciação, licenças e impostos; providenciar um retorno razoável do investimento; e compensar pelo tempo gasto na administração do negócio (que, na prática, é mínimo). É pouco provável que as taxas cobradas actualmente sejam suficientes.

É do interesse do condutor não declarar o valor correcto da receita e apresentar um valor excessivo dos gastos como forma de persuadir o proprietário a cobrar o mínimo possível. Do mesmo modo, é do interesse do proprietário exagerar o valor dos gastos referentes às grandes reparações para minimizar a sua responsabilidade fiscal. Para determinar os custos e receitas exactos seria necessário efectuar um estudo detalhado, que não pode ser levado a cabo dentro do calendário previsto para este estudo, mas com base na utilização das viaturas observada e nos actuais níveis de tarifas, chegámos à conclusão de que as receitas mal chegam para cobrir os custos totais de operação, manutenção e reposição da frota.

Em 2005, as tarifas praticadas eram MT 5 por uma distância de até 9 km, MT 7,5 até 30 km e, em algumas rotas apenas, MT 10 por 30 km. Nas rotas de longo curso, os passageiros que pretendem percorrer uma distância curta têm de pagar a tarifa mais baixa e os que percorrem uma grande distância a tarifa mais alta. Para evitar que os passageiros percorram uma distância superior à paga, eles recebem bilhetes que podem voltar a ser usados, os quais são recolhidos quando desembarcam. Um passageiro que não apresente um bilhete deve pagar a tarifa por inteiro. Este sistema simples parece ser eficaz.

Em Fevereiro de 2008, foi aprovado um aumento das tarifas. A tarifa de MT 5 foi aumentada para MT 7,5 e a de MT 7,5 passou para MT 10. Contudo, uma manifestação pública de desagrado impediu os operadores de implementarem este aumento. Contudo, estes têm conseguido cobrar tarifas mais elevadas através de táticas como a divisão de rotas para que os passageiros paguem duas vezes. Esta situação é comum nas horas de ponta se o chapa estiver cheio de passageiros que pretendam percorrer toda a rota, o que significaria que só seriam cobradas 15 tarifas (na prática mais do que este número, uma vez que se transportam passageiros de pé) pelo percurso: se a maior parte dos passageiros percorresse distâncias curtas, seriam cobradas mais tarifas e a receita seria maior. Muitas vezes, os passageiros têm de enfrentar o inconveniente duplo de terem que desembarcar de um chapa e apanhar outro (ou voltar a apanhar o mesmo), ao invés de se manterem a bordo e pagar uma segunda tarifa. Nas horas mortas, a rotação de passageiros é maior, pelo que as rotas são mais lucrativas sem ter que se recorrer as estas táticas. Por isso, os cobradores cobram de acordo com o mercado, aplicando tarifas mais elevadas nas horas de ponta em algumas rotas. Isto faz sentido sob o ponto de vista económico e deve ser formalizado para que os passageiros conheçam exactamente que tarifas lhes serão cobradas.

O aumento das tarifas não tem acompanhado o custo dos insumos, em particular do combustível. Em 2002, o preço do combustível era de MT 8,5 por litro e a tarifa de MT 5 por qualquer percurso. Em 2005, o combustível aumentou para MT 27,5 por litro, mas a tarifa continuou a mesma. A tarifa de curta distância continua a ser de MT 5, embora o preço do combustível tenha quadruplicado a partir de 2002.

As tarifas dos TPM são mais baixas do que as cobradas pelos chapas por razões de ordem social visando providenciar transporte a um preço acessível para os pobres. Contudo, este benefício social no geral não existe na prática, uma vez que os TPM apenas circulam em algumas rotas. É cobrada uma tarifa fixa de MT 5 em todas as rotas dos TPM, à excepção de Boane e Marracuene, em que se aplica uma tarifa de MT 10; os passageiros que percorrem distâncias mais curtas nestas rotas pagam MT 5. Podem ser adquiridos bilhetes semanais e mensais com desconto, enquanto que certas categorias de passageiros, nomeadamente os deficientes físicos e idosos, viajam gratuitamente. Estima-se que cerca de 20 por cento dos passageiros se inserem nesta categoria. Os chapas não transportam passageiros gratuitamente nem concedem tarifas concessionais.

Embora a política do governo não seja de subsidiar os operadores dos autocarros, o Estado concede subsídios aos operadores dos sectores público e privado. Para permitir que as empresas do sector público cobrem tarifas baixas, e também para compensar os prejuízos contraídos devido à sua ineficiência, o governo paga-lhes subsídios substanciais e também dá-lhes apoio através da compra de novos autocarros. Há indicações de que o serviço charter dos TPM é lucrativo e contribui para o custo inerente aos serviços urbanos, mas esta contribuição é provavelmente insignificante. Todos os meses, os TPM requerem assistência ao governo para a satisfação das suas obrigações mais urgentes, em especial no que diz respeito ao combustível e salários. O subsídio concedido aos TPM é de aproximadamente 40 por cento do total dos seus gastos. O Governo prevê reduzir o subsídio aos TPM, mas se forem fornecidos mais 100 autocarros que aplicarão tarifas que não cobrem os custos, os prejuízos irão aumentar.

No caso dos operadores do sector privado que fornecem serviços urbanos, o governo oferece um subsídio sob a forma de desconto no imposto sobre os combustíveis. Este subsídio foi introduzido em Fevereiro de 2008 em resposta aos protestos públicos contra o aumento das tarifas proposto. Inicialmente, este subsídio tinha a forma de um desconto de 30 por cento do imposto. Os operadores tinham que submeter o pedido através da FEMATRO, acompanhado dos recibos de todo o combustível comprado. Contudo, a maior parte dos operadores mostrava-se relutante em submeter estes pedidos porque pensavam que tal iria permitir ao governo calcular o número de quilómetros percorridos e, a partir daí, as receitas obtidas e que tal poderia resultar em pagamentos adicionais de imposto sobre as vendas. Os condutores mostravam-se também provavelmente relutantes em facultar informação aos proprietários que lhes permitiria calcular as receitas obtidas.

O sistema mudou e os operadores passaram a ter direito a um desconto de MT 4,35 por litro sobre o preço normal de MT 35,25 por litro. Existe um limite diário de 40 litros para os veículos com capacidade até 25 passageiros e 60 litros para os de maior dimensão. Todavia, e mesmo com estes parâmetros, os operadores continuam a não querer submeter recibos e apenas cerca de 1.400 de um total de aproximadamente 3.400 operadores em Maputo e Matola submeteram pedidos no primeiro mês. Um menor número foi submetido no segundo mês e no terceiro menos ainda.

O Ministério dos Transportes gere um fundo para o qual se contribui com 5 por cento da receita do imposto sobre o combustível. Este fundo pretende financiar as actividades dos transportes em todo este sector mas, na prática, só tem sido utilizado para o transporte rodoviário de passageiros e ferries, essencialmente para o pagamento do subsídio de combustível aos operadores dos chapas urbanos e para as peças sobressalentes destinadas aos TPM. Neste momento, o ministério não tem planos de subsidiar os serviços que operam em regime de concessão no futuro.

6. Objectivos e Opções de Política

POSSÍVEIS OBJECTIVOS

Para elaborar uma política dos transportes públicos adequada, torna-se necessário primeiro decidir o que se pretende alcançar com essa política. Qualquer política que seja definida deve ser possível de materializar nas condições existentes e cada objectivo deve ser considerado à luz da sua viabilidade: o que é desejável nem sempre é acessível. Os objectivos mais prováveis para uma política dos transportes num ambiente urbano de um país como Moçambique são os seguintes:

- Acessibilidade
- Segurança
- Cobertura
- Fiabilidade
- Conveniência
- Conforto
- Considerações de ordem ambiental
- Congestão do tráfego
- Sustentabilidade.

Acessibilidade

Claramente, os serviços devem ser acessíveis, mas este termo deve ser definido. Para que possam ser acessíveis às pessoas de renda extremamente baixa, as tarifas teriam de ser realmente muito baixas—tão baixas na maior parte dos casos que não cobririam os custos de operação. Por essa razão, têm de ser subsidiados; ao mesmo tempo, a maior parte dos passageiros que está em condições de pagar tarifas mais elevadas iria beneficiar à custa do contribuinte. Se a tarifa não for suficiente para cobrir os custos, é essencial que haja um subsídio: a questão que se coloca é quanto é que o governo está preparado para pagar como subsídio. Os responsáveis pela definição das políticas devem decidir o nível mínimo de renda abaixo da qual as tarifas dos autocarros não seriam acessíveis e a quem é que o subsídio estará direccionado. Se o subsídio se destinar apenas aos utentes mais pobres, os que definem as políticas devem traçar uma estratégia que garanta que apenas os utentes mais pobres irão beneficiar. Se eles decidirem não conceder nenhum subsídio, mas antes minimizar as tarifas, então o nível de serviço deve ser igualmente baixo para que as tarifas consigam cobrir os custos.

Muitos passageiros têm condições e estão dispostos a pagar tarifas mais elevadas do que as que os passageiros mais pobres conseguem pagar. A estes passageiros poder-se-á oferecer um serviço de melhor qualidade a preços mais elevados. Em muitas cidades, por exemplo, os autocarros com ar condicionado cobram tarifas mais elevadas do que os que não possuem este extra e que transportam mais passageiros de pé.

Segurança

A segurança é igualmente importante mas, mais uma vez, os padrões definidos afectam o custo do serviço. Na prática, devem ser feitas algumas concessões. Por exemplo, se por razões de segurança todos os passageiros tiverem que estar sentados e usar o cinto de segurança, serão necessárias muito mais viaturas e a sua capacidade será muito mais reduzida do que nas situações em que se pode transportar passageiros de pé. Isto irá aumentar os custos de maneira substancial, e em muitas cidades a necessidade de os autocarros transportarem passageiros de pé é aceite, muito embora esta situação aumente o risco de ferimentos na eventualidade da ocorrência de um acidente. Numa cidade como Maputo, os padrões básicos de segurança devem impor que os travões, direcção, luzes e pneus estejam em bom estado e a realização de vistorias periódicas deve garantir que se obedeça a esses padrões.

Cobertura

A cobertura da rede constitui uma outra questão de política: quanto mais densa for a rede viária, melhor será a cobertura e mais reduzida será a distância que se deve percorrer a pé de e para a paragem mais próxima. Isto significa mais rotas com menor frequência. Também significa que as viaturas mais pequenas devem circular em estradas mais estreitas em zonas residenciais,. Por último, uma rede mais densa aumenta o custo de operação e a maior complexidade torna o controlo complicado. É importante, pois, encontrar o equilíbrio entre uma boa cobertura da rede e os custos de fornecimento e controlo do serviço.

Fiabilidade

Os serviços devem ser o mais fiáveis possível—mas, de novo, a fiabilidade tem um custo. Até um certo ponto, os padrões de manutenção melhorados aumentam a fiabilidade e reduzem o custo, mas por exemplo, se todas as viagens previstas tiverem que ser realizadas sem qualquer falha, manter mais viaturas em standby para substituir as que tenham problemas acarretará mais custos. Deve ser tomada uma decisão sobre que nível de falha é aceitável, tomando em consideração o efeito nos custos e, portanto, nas tarifas e/ou o nível de subsídio necessário.

Conveniência

A conveniência em termos de tempo de espera ou de transbordo durante uma viagem também tem um custo. Um serviço com uma maior frequência irá reduzir o tempo que os passageiros devem aguardar nas paragens, mas resultará em factores de carga mais reduzida ou implicará a necessidade de utilizar viaturas com menor capacidade, sendo que qualquer das alternativas irá aumentar o custo de operação e, por isso, a tarifa ou o subsídio. Do mesmo modo, reduzir o número de transbordos a que os passageiros estão sujeitos durante as suas viagens irá melhorar a conveniência, mas exigirá uma rede viária mais complexa e irá aumentar os custos.

Conforto

O conforto também tem um custo. Quanto mais passageiros forem transportados numa viatura, menor o custo por passageiro—mas também menor é o nível do conforto. Em termos de proporção de passageiros sentados e de pé e do número máximo de passageiros de pé numa viatura com uma certa dimensão, o conforto deve ser especificado depois de se tomar em consideração o custo. Do mesmo modo, um maior espaço entre os assentos aumenta o conforto, mas reduz a capacidade. Os assentos estofados confortáveis têm um custo mais elevado e a sua manutenção é mais difícil. O ar condicionado aumenta significativamente o conforto num clima quente, mas a um custo substancialmente elevado. Todos estes factores devem ser tomados em linha de conta. Tal como se analisou, pode ser viável oferecer diferentes níveis de serviços com diferentes níveis de conforto a preços devidamente diferenciados.

Considerações de Ordem Ambiental

O efeito dos serviços de transportes públicos no ambiente deve ser tomado em consideração ao definir uma política. Em particular, devem ser especificados os padrões referentes às emissões de gases e aos níveis de ruído, enquanto que outros aspectos, tais como o impacto visual das viaturas dos transportes públicos também pode ser considerado. Como sempre, os padrões mais elevados têm implicações em termos de custos e o efeito sobre os custos e tarifas deve ser tomado em conta quando se toma uma decisão de política.

Congestão do Tráfego

Os transportes públicos têm uma influência importante na congestão do tráfego. É verdade que as viaturas de transporte público podem contribuir para a congestão em certas circunstâncias. Se essas viaturas forem demasiado pequenas, fazendo com que seja necessário um grande número para satisfazer as necessidades, ou se elas forem conduzidas incorrectamente ou sem respeito às regras, este facto irá perturbar os outros utentes da via e contribuir para a congestão do tráfego. Porém, a maior causa da congestão do tráfego nas ruas das cidades é o transporte particular e se este tipo de transporte for desencorajado e as pessoas utilizarem transportes públicos, a congestão será significativamente reduzida. A política relativa ao controlo do transporte privado deve ser cuidadosamente analisada.

Sustentabilidade

A política dos transportes públicos deve garantir que o sistema seja sustentável. De forma particular, os rendimentos provenientes do sistema devem ser suficientes para cobrirem totalmente todos os custos e para manterem a frota em bom estado de circulação (o que significa fazer a reposição das viaturas sempre que for necessário). Também deve haver um excedente suficiente que encoraje o investimento na indústria, não apenas para manter os serviços, mas também para financiar a expansão resultante do aumento da procura.

ELEMENTOS DA POLÍTICA

O quadro institucional e regulador para a materialização dos objectivos das políticas deve tomar em conta certos elementos: a legislação e a concorrência, a propriedade e estrutura da indústria, a divisão de responsabilidades, o financiamento, o tipo de viaturas, a rede viária e a infra-estrutura.

Legislação e Concorrência

As opções básicas de políticas no que diz respeito à concorrência e o grau de regulamentação necessário são:

- A concorrência no mercado entre os modos de transporte e os operadores; e
- A concorrência para o mercado, mas não no mercado.

A concorrência no mercado é comum nos países em desenvolvimento e envolve todos os operadores e condutores que competem uns com os outros na estrada. Ela exige uma intervenção mínima por parte do governo, mas está na origem de um sistema não planificado e descoordenado em que os operadores decidem as rotas em que devem circular, o nível do serviço a ser prestado em cada uma delas e os tipos de viaturas a serem usadas. As rotas mais movimentadas são normalmente as que apresentam um serviço em excesso, enquanto que as rotas menos movimentadas têm um serviço inadequado. Um benefício teórico é que as forças do mercado mantêm os custos no mínimo mas, na prática, tal acontece em detrimento da qualidade geral do serviço prestado. A concorrência no mercado num contexto de transportes públicos em particular resulta em práticas indesejáveis, tais como as situações em que os condutores fazem corridas uns com os outros até às paragens, obstruindo o movimento uns dos outros para maximizar o número de passageiros, superlotando as viaturas e outros tipos de condução perigosa.

A concorrência para o mercado alia os benefícios da concorrência aos de um sistema planificado e coordenado. Ela envolve os operadores para que participem de forma competitiva em concursos para a adjudicação de concessões exclusivas para operarem em cada uma das rotas. Em circunstâncias ideais, proporciona um serviço de transportes públicos planificado e que opera de modo a satisfazer, na íntegra, as necessidades dos utentes em cada cidade. Exige uma capacidade de planificação sólida por parte das autoridades, bem como sistemas reguladores e de aplicação da lei robustos que garantam que os serviços sejam prestados de acordo com o plano. Será difícil conseguir alcançar este objectivo em Moçambique num futuro imediato, mas esta opção é infinitamente preferível à primeira e deve constituir o objectivo em última instância.

Propriedade e Estrutura da Indústria

Existem várias opções para a propriedade e estrutura da indústria dos transportes públicos, sendo que nem todos são mutuamente exclusivos:

- Todos os operadores dos transportes sob propriedade pública
- Todos os operadores dos transportes sob propriedade privada
- Misto de propriedade pública e privada (em diferentes proporções)
- Um operador monopolista
- Alguns grandes operadores
- Muitos pequenos operadores
- Mistura de dimensões

Teoricamente, a propriedade pública ou privada não é importante. Contudo, se houver uma mistura de propriedade pública e privada, estes dois sectores devem operar em termos iguais. Por exemplo, se os serviços forem subsidiados, todos os operadores devem ser elegíveis da mesma maneira, independentemente do tipo de propriedade. Do mesmo modo, caso se preveja que os operadores do sector privado operem numa base comercial e cubram os seus custos na íntegra a

partir das receitas, os operadores do sector público deverão operar na mesma base. Na prática, os proprietários do sector público não têm conseguido fornecer serviços eficientes e eficazes em termos de custos quer nos países desenvolvidos quer nos países em desenvolvimento e, nas últimas décadas, a tendência mundial tem demonstrado que os operadores dos transportes do sector público são substituídos por empresas do sector privado.

Um operador dos transportes pode ser propriedade conjunta dos sectores público e privado, com qualquer uma delas a deter a maioria das acções e, com isso, o controlo efectivo. Se o sector público tiver o controlo, os investidores do sector privado mostram-se normalmente relutantes em correr o risco de investir o seu dinheiro numa organização que pode não ser lucrativa e sobre a qual não têm nenhum controlo, pelo que, na prática, esta situação é muito rara em todo o mundo. Quando o sector privado possui o controlo nominal através de uma maioria de acções, os representantes do Estado muitas vezes impõem exigências irrealistas, e esta situação também não funciona bem na prática. Já foram tentadas várias parcerias entre os sectores público e privado na área dos transportes em Moçambique (marítimos, ferroviários, portuários e aviação), mas nenhuma resultou em organizações lucrativas.

Em termos de dimensão, os grandes e pequenos operadores têm vantagens em circunstâncias diferentes mas, em geral, quanto maior for a procura de um serviço, mais adequado se torna que as unidades de operação sejam grandes até uma dimensão que não chegue ao ponto em que as organizações se tornam difíceis de gerir. A dimensão mínima de uma unidade (seja uma cooperativa, empresa ou outra forma de organização) em termos do número de viaturas deve corresponder ao número de viaturas necessárias para circular em uma rota inteira. Poderá haver uma mistura na dimensão dos operadores numa grande zona urbana em que alguns operadores circulem apenas numa única rota e outros em várias rotas. Uma outra alternativa seriam vários operadores de dimensão semelhante, cada um a circular em várias rotas.

Um monopólio não é desejável nem prático por várias razões. Numa cidade grande como Maputo, um monopólio teria provavelmente que operar mais de 1.000 autocarros para poder satisfazer a procura. Normalmente, as empresas desta dimensão são difíceis de gerir, em particular se as habilidades de gestão forem inadequadas. Mais importante é o facto de que um monopólio poderá abusar da sua posição explorando os utentes em termos da eficiência dos serviços prestados, salvo se houver mecanismos de controlo efectivo para o evitar. Na prática, numa cidade como Maputo, o número máximo de unidades de uma frota para uma operação eficiente seria de cerca de 300 autocarros grandes.

Divisão de Responsabilidades

Várias instituições estão envolvidas no fornecimento de serviços de transportes: sector público, governos central e local e sector privado, operadores de transportes e proprietários de viaturas. Cada um tem um papel a desempenhar e cada um deve ser responsabilizado pelas áreas em relação às quais tem maior capacidade de resposta.

Uma atribuição correcta de responsabilidades depende das circunstâncias. Por exemplo, num país pequeno o governo central poderá estar em condições de controlar todos os serviços de transporte. Poderá não ser necessário um nível intermédio de autoridade. Num país grande como

Moçambique, pode ser mais correcto que diferentes níveis do governo, nomeadamente o central, provincial e municipal, sejam responsáveis por diferentes aspectos da legislação. Do mesmo modo, em certas circunstâncias, pode ser preferível que o governo seja responsável pelos serviços dos transportes e que seja proprietário das viaturas e da infra-estrutura; noutras, provavelmente o sector privado é o mais adequado para desempenhar este papel.

A responsabilidade entre as várias instituições deve ser dividida de tal modo que os serviços sejam operados no melhor interesse dos utentes. Os interesses dos operadores, as associações de operadores, os agentes da lei e outros nunca devem sobrepor-se ao interesse público.

Financiamento

Os rendimentos dos operadores dos transportes devem ser suficientes para cobrirem todos os custos inerentes ao fornecimento do serviço, incluindo a manutenção das viaturas num nível aceitável e a reposição das mesmas quando tiver chegado a altura. Isto pode ser conseguido a partir das tarifas e de fontes secundárias de receitas, tais como a venda de espaço publicitário nos autocarros ou através de uma combinação de receitas das tarifas e assistência financeira do governo.

A assistência financeira do governo pode assumir várias formas. Os operadores podem receber subsídios para compensá-los de quaisquer prejuízos que sejam contraídos. Com efeito, as empresas públicas recebem este tipo de assistência em que o governo financia a despesa essencial, como é o caso da conta salários e de combustível, que não pode ser totalmente coberta pelas receitas provenientes das tarifas. Esta assistência traz consigo o risco de não incentivar o operador a ser eficiente: a falta de controlo dos custos não acarretará qualquer penalização, uma vez que qualquer prejuízo será compensado. Dá a estes operadores uma vantagem injusta em relação aos que minimizam os custos através da eficiência.

Uma outra forma de assistência é a aquisição de viaturas pelo governo para que sejam geridas pelos operadores. Embora teoricamente esta medida possa ser eficaz, na prática, os procedimentos de aquisição seguidos pelo governo muitas vezes resultam na compra de viaturas que não são adequadas para o fim a que se destinam: os próprios operadores é que estão em melhores condições de saber exactamente que tipo de viaturas é necessário e que marcas e modelos são os mais adequados.

Uma outra forma de subsídio, nomeadamente a redução dos impostos pagos pelos operadores, pode ser uma forma útil de assistência, desde que seja aplicada de maneira efectiva e equitativa. Com efeito, o governo prevê simplificar a tributação para as pequenas empresas como forma de ajudá-las desta maneira. Contudo, na prática, a administração de concessões fiscais pode ser difícil e embora estas medidas possam ser úteis por reduzirem os custos, não irão resolver o problema completamente. Um desconto no imposto sobre o combustível é dado aos operadores de autocarros em alguns países, mas o procedimentos administrativos são complexos e estão sujeitos ao uso indevido. A isenção do pagamento de certos impostos cobrados às empresas pode ser mais fácil de administrar, mas também pode ser difícil evitar o abuso.

Uma forma de subsídio que está a tornar-se cada vez mais comum nos países subdesenvolvidos é a atribuição de concessões exclusivas para rotas ou grupos de rotas num contrato com base no custo líquido ou bruto. Esta possibilidade deve ser tomada em consideração para o caso de Moçambique na altura em que se introduzir um sistema concessionário para os transportes urbanos. Ao abrigo de um contrato com base no custo líquido, se o serviço não for rentável, o operador retém toda a receita das tarifas e as autoridades pagam um subsídio ao operador numa base previamente determinada para cobrir a diferença entre o custo e a receita. Contudo, se o serviço for lucrativo, as autoridades recebem uma parte das receitas, ou toda a receita acima de um nível previamente estabelecido. Os potenciais operadores concorrem com base no pagamento que as autoridades devem efectuar no caso de um serviço não lucrativo ou, no caso deste ser rentável, o pagamento que o operador deverá efectuar às autoridades pelo direito de operar a concessão. Na prática, é raro um operador pagar uma concessão.

Ao abrigo de um contrato com base no custo bruto, o operador entrega toda a receita às autoridades e recebe um pagamento pelo fornecimento de um serviço. Tipicamente, este pagamento é superior ao valor da receita colectada e a diferença entre as duas somas constitui o subsídio. As ofertas (licitações) baseiam-se no pagamento total que um operador pede pelo fornecimento do serviço e se todas as outras condições forem iguais, a concessão é atribuída ao concorrente com preço mais baixo. Os contratos com base no custo bruto são cada vez mais comuns em detrimento dos contratos com base no custo líquido.

As tarifas concessionais constituem uma outra questão de política bastante importante. Neste momento, as empresas públicas de autocarros oferecem viagens gratuitas a certas categorias de passageiros e o custo referente ao transporte destes passageiros é, na verdade, reembolsado como parte dos subsídios que estas empresas recebem. Porém, os operadores do sector privado não oferecem estes benefícios. Se o governo pretender que os operadores privados transportem passageiros a título gratuito a taxas reduzidas e concessionais, deve criar um mecanismo efectivo de reembolsar os operadores por este serviço.

Muitos outros países pagam subsídios substanciais aos operadores dos transportes públicos, mas a maioria destes países são desenvolvidos, os rendimentos são elevados e permitem que a base fiscal suporte um nível muito mais elevado de subsídio do que é possível na maioria dos países em desenvolvimento, incluindo Moçambique. Para além disso, o índice de posse de viaturas é também elevado, pelo que a necessidade de transportes públicos é consideravelmente menor, particularmente nas cidades mais pequenas.

Tipos de Viaturas

Existem muitas opções de tipos de viaturas que podem ser operadas nos serviços de transportes públicos urbanos, desde pequenas viaturas, como é o caso dos chapas de 15 lugares que fornecem a maior parte dos serviços nas cidades de Moçambique, até aos grandes autocarros articulados de dois andares que transportam 250 passageiros ou mais de uma única vez.

Não existe um tamanho ideal de viatura de transporte público. As viaturas mais pequenas são apropriadas em certas circunstâncias, por exemplo nos casos em que as estradas são estreitas, ou em que o pavimento é de má qualidade, ou ainda em que a procura é baixa, o que faria com que

um veículo maior não ficasse completamente lotado. No outro extremo, em que a procura é grande e o estado das estradas é bom, é muito mais eficiente em termos de custos e de utilização das estradas operar viaturas de maior dimensão. Num sistema de transportes urbanos de grande dimensão constituído por muitas rotas com características diferentes, é muitas vezes adequada uma frota de autocarros de dimensões e configurações diferentes.

Também existem opções em termos de configuração. As principais opções têm a ver com a proporção de passageiros sentados e de pé, o número de portas de entrada e de saída, a altura da superfície (chão) do autocarro, se é rígido ou articulado e se é de um ou dois andares. A escolha depende das circunstâncias. Por exemplo, nas rotas mais longas, é desejável que todos os passageiros estejam sentados, embora tal vá reduzir a capacidade da viatura e, deste modo, aumentar o custo por passageiro; nas situações em que o estado das estradas é mau, poderá ser necessário um autocarro com uma superfície mais elevada para evitar danos no chassis; quando as estradas são largas e rectas, é preferível um autocarro articulado; as obstruções aéreas podem impedir o uso de autocarros de dois andares, mas se se contar com um grande número de passageiros sentados, esta pode ser a melhor opção para as rotas de muito movimento.

O tipo de propulsão constitui um outro factor importante que deve ser tomado em consideração. As opções básicas são o diesel, gasolina, gás natural comprimido (GNC), energia eléctrica e viaturas híbridas que utilizam duas fontes de energia. No geral, a gasolina não é prática para as viaturas dos transportes públicos essencialmente devido ao seu custo: um motor a gasolina consome até duas vezes mais o combustível necessário para um motor a diesel pelo mesmo número de quilómetros. O GNC está a tornar-se cada vez mais popular, mas nem sempre está disponível e apresenta limitações de ordem técnica: por exemplo, os motores movidos a GNC facilmente aquecem excessivamente, em particular nos climas quentes, facto que pode constituir um problema em Moçambique. A energia eléctrica para os autocarros é prática apenas quando se usa uma fonte de alimentação a partir de cabos aéreos; a tecnologia de baterias ainda não se encontra suficientemente avançada para permitir o uso generalizado de baterias como única fonte de energia. Estão a ser fabricados autocarros que utilizam uma combinação de motor a diesel e bateria, mas o seu desenvolvimento técnico ainda se encontra numa fase embrionária. As vantagens e desvantagens das fontes de energia devem ser cuidadosamente avaliadas antes de se optar por qualquer uma delas.

A escolha da viatura certa para cada rota envolve, pois, vários factores operacionais bem como uma análise dos efeitos da viatura na congestão, poluição e segurança. Por último, depois de se tomar uma decisão quanto ao tamanho e à configuração, a selecção do fabricante e do modelo também deve tomar vários factores em linha de conta. O custo inicial é claramente importante, mas mais importante ainda é o custo total da viatura ao longo da sua vida. Uma viatura com um custo inicial baixo pode acarretar custos de manutenção elevados, não inspirar muita confiança e ter uma vida útil mais curta do que uma viatura mais cara, pelo que ao longo da sua vida ela é menos económica. A disponibilidade de peças sobressalentes constitui um outro aspecto vital a ter em mente. Um modelo que noutras circunstâncias seria adequado mas que não seja amplamente usado num país pode não ser prático porque o tempo necessário para adquirir as peças pode resultar num período de tempo inaceitável em que a viatura está fora de serviço ou

pode ser demasiado oneroso manter um stock adequado de peças sobressalentes para minimizar o tempo de espera.

Rede Viária

Existem várias opções relativamente à rede viária. A rede pode ser densa, cobrindo muitas estradas de todos os tipos, ou pode restringir-se a corredores principais. A primeira permite uma maior cobertura e conveniência para os utentes, mas resultará numa complexidade operacional e frequência reduzida em cada rota. Uma rede muito menos densa será mais fácil de controlar e permitirá um serviço de maior frequência com autocarros maiores e os custos por passageiro serão mais baixos. A melhor opção talvez seja um compromisso, mas este deve tomar todos os factores em consideração.

Uma rede pode ser constituída por um grande número de rotas entre diferentes pontos dentro do centro da cidade e arredores, com rotas a convergirem para um corredor comum. Isto permite que a maior parte dos passageiros complete os seus percursos sem terem que fazer o transbordo de uma viatura para outra. Uma desvantagem que pode surgir é que se estiverem a circular autocarros grandes, poderão enfrentar dificuldades de circulação em estradas em mau estado nas zonas residenciais, enquanto que a frequência nas extremidades das rotas será inferior do que se fossem usados veículos mais pequenos. Alternativamente, se forem usadas viaturas pequenas em toda a rota, um grande número de pequenos autocarros estará a circular no centro das cidades, aumentando deste modo os custos totais e contribuindo para a congestão do tráfego.

Se os serviços forem operados em regime de concessão, várias concessões de diferentes empresas podem operar ao longo dos mesmos corredores principais e se não forem implementados mecanismos de controlo efectivos, esta situação poderá estar na origem de uma concorrência desenfreada entre os operadores em causa. Alguns destes problemas podem ser ultrapassados separando as rotas em vias principais ao longo das rotas principais, com rotas secundárias ao longo dos pontos mais afastados até aos pontos de transbordo nas rotas principais. Em cada tipo de rota deve circular o tipo de viatura mais apropriado em que tipicamente os autocarros grandes circulam nas rotas principais e os mais pequenos nas rotas secundárias. Devem ser tomadas medidas com vista a minimizar perturbações aos passageiros, por exemplo facultando condições para a compra de bilhetes e outras nos pontos de junção de rotas.

Para além das próprias rotas, deve também ser analisada a questão da qualidade do serviço prestado. Nas rotas que servem as zonas de renda mais alta, os passageiros poderão ter condições de pagar tarifas mais elevadas e podem estar dispostas a pagar mais por um serviço de melhor qualidade. Poderá haver potencial para introduzir um serviço premium usando viaturas que oferecem um maior conforto e cobrando tarifas mais elevadas, para além do serviço normal através da utilização de viaturas básicas que operam a um custo mínimo e cobrando tarifas mais baixas.

Infra-estrutura

Um serviço de autocarros eficiente requer boas estradas, uma gestão do tráfego efectiva, terminais com capacidade e desenho adequados e em locais apropriados, paragens e abrigos onde

for necessário ao longo de cada rota e uma central de autocarros e oficinas adequadas e devidamente equipadas.

As estradas devem ser adequadas à circulação eficiente das viaturas dos transportes públicos. A largura e o alinhamento devem satisfazer os requisitos estabelecidos para as viaturas do serviço público de tamanho e desenho adequados e o pavimento deve ser mantido num padrão que permita que as viaturas circulem sem estarem expostas a danos desnecessários. Muitas das estradas de Maputo e de outras cidades de Moçambique não satisfazem estes requisitos básicos.

A gestão do tráfego deve também facilitar o funcionamento dos transportes públicos. A sinalização do tráfego e outros meios de controlo do tráfego em movimento devem otimizar o seu fluxo, e nos casos em que os transportes públicos representem um grande volume de movimento de passageiros, deve-se considerar a possibilidade de dar prioridade aos autocarros em relação às viaturas particulares. O controlo das viaturas estacionadas deve ser também adequado para permitir um movimento desobstruído do restante tráfego e deve tomar em conta as necessidades dos pedestres. Este é um problema que se faz sentir em muitas ruas de Maputo: os carros estacionados contribuem para obstruir não apenas as rodovias, mas também os passeios dos pedestres. A política dos transportes deve zelar pelo interesse de todos os utentes das estradas, mas deve dar maior prioridade às necessidades do maior número de pessoas.

A localização dos terminais deve ter em conta a necessidade dos passageiros, assim como a disponibilidade de terra. Devem ser convenientes para os passageiros e o seu impacto noutra tráfego deve ser tomado em consideração. Uma escolha importante a ser feita é se os grandes terminais devem estar localizados na zona central, ocupando terra de valor e potencialmente contribuindo para a congestão de tráfego, ou se a maior parte das rotas deve operar fora do centro da cidade, de um terminal nos arredores para a outra.

Devem ser providenciados também locais de paragem dos autocarros. Estes devem ser claramente sinalizados com sinalética que indique as rotas e os destinos dos autocarros que partem de cada paragem. Deve ser proibido o estacionamento de viaturas nas paragens para que os autocarros tenham um acesso livre ao passeio. Em algumas paragens muito movimentadas, pode ser aconselhável providenciar desvios para que os autocarros possam estacionar fora do fluxo do tráfego. Devem também ser providenciados abrigos para os passageiros em algumas paragens. Estas condições custam dinheiro e o governo deve tomar uma decisão sobre um nível de gastos aceitável.

São necessárias centrais e oficinas para o estacionamento dos autocarros que não estiverem a circular e para a revisão e manutenção de rotina de todas as viaturas. Não é aconselhável que os veículos sejam estacionados nas estradas públicas, pelo que este aspecto deve estar reflectido na política do governo.

7. Recomendações

A resolução dos problemas dos transportes públicos de Maputo e outras cidades exigirá mudanças significativas, em particular na forma como o governo legisla o sector e aplica os regulamentos. A implementação destas mudanças pode ser difícil, mas se não forem tomadas medidas, os problemas irão deteriorar-se com o crescimento da cidade. As falhas que se registam actualmente tornar-se-ão mais acentuadas, a qualidade irá deteriorar-se substancialmente e os custos aos utentes continuarão a subir em termos reais.

O relatório de 2006 sugeriu que a melhoria da aplicação dos regulamentos / legislação resultaria em benefícios significativos, nomeadamente padrões de condução melhorados, viaturas mais seguras e serviços mais fiáveis; não seriam aplicadas tarifas excessivas aos passageiros e os operadores estariam protegidos da concorrência ilegal. Porém, uma melhor aplicação das leis, só por si, não é suficiente. O sistema dos transportes públicos está a funcionar apenas porque as regras são infringidas: alguns problemas iriam piorar se todas as leis fossem aplicadas com rigor e não fossem tomadas outras medidas. Muitas viaturas não estão em condições de circular nas estradas e uma aplicação rigorosa da lei significaria que as que já não podem ser reparadas em termos económicos parariam de circular, enquanto que outras necessitariam de gastos consideráveis para serem reabilitadas e estarem em condições de circulação. Estas medidas resultariam numa redução da capacidade total do sistema e num aumento dos custos que se reflectiria em tarifas mais elevadas.

Os níveis de aplicação dos regulamentos devem ser melhorados, mas são necessárias outras mudanças simultaneamente. O governo deve primeiro traçar uma política que seja clara, consistente e adequada às necessidades das cidades, tomando em consideração os aspectos analisados anteriormente; deve em seguida alterar os regulamentos para que estejam em conformidade com esta política e, mais importante (e mais difícil), deve garantir que as leis sejam efectivamente aplicadas.

VISÃO

Uma abordagem pragmática é desenvolver uma visão do tipo de serviço pretendido que possa ser realizado a longo prazo, e elaborar um programa com vista a materializar essa visão, começando por uma acção imediata e a curto prazo. A visão deve incluir as seguintes características básicas:

- Rede viária devidamente planificada
- Níveis de serviços adequados para satisfazer a procura
- Viaturas apropriadas em todas as rotas
- Um operador por rota

- Uma operação bem organizada e eficiente que seja lucrativa a preços acessíveis.

Ainda não se conseguiu materializar esta visão em nenhuma das grandes cidades africanas, mas tal é possível. Se puder ser materializada em Moçambique, constituirá um exemplo para o resto de África. Em seguida são descritas as medidas que serão necessárias para se concretizar esta visão.

REGULAMENTAÇÃO E CONCORRÊNCIA

A experiência dos outros países indica que a concorrência na estrada nunca resulta num sistema de transportes públicos satisfatório e que é necessário um sistema que produza os benefícios da concorrência através de um sistema de concessões que envolva a concorrência para o mercado, mas não no mercado. Um sistema desta natureza seria adequado para os serviços de transportes públicos urbanos em Moçambique. Se os responsáveis pela definição de políticas decidirem que os serviços devem ser subsidiados, as concessões podem ser atribuídas em regime de contrato com base no custo líquido ou bruto.

O tipo de concessões que confere aos operadores do sector privado o direito exclusivo de operar numa rota específica tem sido parte da política do governo de Moçambique desde 1996, embora não tenham sido atribuídas quaisquer concessões. Recentemente, a FEMATRO realizou conversações com o Ministério dos Transportes com o objectivo de implementar a política e propor que as cooperativas de proprietários fossem os concessionários iniciais; estas cooperativas deveriam transformar-se em empresas formais, elegíveis para deterem concessões de várias rotas.

O governo deve analisar cuidadosamente os pormenores das concessões antes de celebrar contratos com os operadores dos transportes. (1) As concessões devem ser atribuídas por rotas, grupo de rotas, zona ou rede? Cada abordagem possui vantagens e desvantagens. O Município de Maputo propõe a combinação de rotas rentáveis e não rentáveis em cada concessão; esta abordagem de pacote tem um mérito, mas é difícil calcular a rendibilidade (ou não) de cada rota. Em qualquer dos casos, o princípio do subsídio cruzado inerente a esta abordagem possui as suas próprias desvantagens e as suas implicações devem ser consideradas na íntegra. Numa fase inicial, seria preferível que houvesse concessões separadas para cada rota, sendo as principais e as secundárias tratadas como rotas separadas.

O prazo de duração das concessões deve ser realista. A lei em vigor especifica uma duração de 20 anos, mas um período mais curto é normalmente suficiente para uma concessão de serviços de autocarros: cinco anos é mais típico e está mais em conformidade com a vida económica das viaturas usadas.

Cada rota deve ser gerida como entidade separada para permitir que o serviço seja programado em função da procura; por exemplo, uma maior frequência em horas de ponta, e esta frequência reduzida nas horas menos movimentadas, e uma frequência afunilada, sendo mais alta na parte interior mais movimentada da rota do que nas partes exteriores. Isto significa que alguns autocarros serão usados de forma mais intensiva do que outros. Se os autocarros forem propriedade privada, com cada proprietário interessado em maximizar as receitas, a afectação de alguns autocarros a tarefas que são mais lucrativas que outras pode criar problemas e, no geral,

os proprietários não estão dispostos a colaborar neste tipo de serviços. Por isso, para se conseguir um serviço devidamente organizado, cada rota deve ser gerida como um todo e a melhor maneira de o conseguir é responsabilizar um operador por uma rota inteira.

Em alguns países, a legislação anti-monopolista impede a atribuição de concessões de rotas exclusivas, mas estes estão a reconhecer que este tipo de legislação é inadequado para os transportes públicos urbanos. Será necessário apurar se esta situação se aplica a Moçambique, por exemplo se as regras da SADC sobre a liberalização do sector dos transportes seriam infringidas ao controlar a entrada no mercado através da atribuição de concessões. Se este for o caso, a legislação deve ser devidamente alterada.

O conceito de concessões de rotas deve ser primeiro testado e demonstrado através de um projecto piloto em Maputo.

PROPRIEDADE E ESTRUTURA DA INDÚSTRIA

A operação dos serviços de autocarros deve, em última instância, ser da responsabilidade exclusiva do sector privado. As empresas do sector público devem ser postas à venda como actividades em funcionamento aos investidores privados, ou então dissolvidas.

A venda dos operadores do sector público como uma actividade em funcionamento pode colocar alguns problemas. É provável que os termos e condições de emprego dos seus trabalhadores sejam onerosos para um empregador do sector privado; este tem constituído um obstáculo à privatização noutros países. Um potencial obstáculo à dissolução das empresas públicas seria o requisito estabelecido pela lei do trabalho de indemnização por rescisão do contrato de trabalho de um mês de salário por cada ano de serviço. A longo prazo, provavelmente a dissolução será a opção preferida: o custo seria o referente à reestruturação (uma única vez), enquanto que manter a empresa do sector público teria repercussões adversas indefinidamente. O património poderia ser vendido ao valor do mercado aos operadores do sector privado. O pessoal deveria ser elegível para ocupar cargos em organizações do sector privado que necessitem de competência técnica em gestão e manutenção de autocarros.

Os serviços de autocarros urbanos devem ser fornecidos por um número relativamente reduzido de médios a grandes operadores. O Município de Maputo já realizou um estudo da política dos transportes urbanos, o qual concluiu que os serviços de transportes públicos urbanos são melhor prestados por grandes operadores em regime de concessões, e não por pequenos operadores, tal como acontece actualmente. Uma vez que cada rota seria da responsabilidade de um único operador, as empresas devem ser, no mínimo, suficientemente grandes em termos do número de autocarros que possuem para operarem uma rota inteira. Tal seria na ordem dos 20 autocarros. Na prática, e a longo prazo, cada operador irá operar várias rotas e a estrutura prevista para Maputo será provavelmente constituída por quatro a seis operadores com 150 a 300 autocarros cada. Cada operador deverá ser uma entidade formal, isto é, uma cooperativa ou empresa. Esta entidade deve possuir uma estrutura de gestão formal, com funcionários da área de gestão devidamente qualificados e a trabalharem em tempo inteiro, bem como escritórios, central e oficinas de autocarros adequados.

Embora defendam, em princípio, o conceito de concessões, algumas das associações de operadores apresentaram preocupações que devem ser resolvidas. A associação dos operadores de Nampula afirmou que os proprietários dos chapas mostravam-se relutantes em juntar forças para comprarem um ou mais autocarros grandes, mas estariam dispostos a manter o título de propriedade total das suas viaturas. A associação está a promover o conceito de um grupo pequeno de operadores (normalmente quatro ou cinco) juntarem forças para obterem crédito destinado à compra de um número semelhante de viaturas; cada uma delas pertenceria a um membro individual do grupo, conceito este que se baseia num modelo introduzido pelo Banco Mundial no Gana. Este poderia ser um bom primeiro passo desde que os grupos estejam em condições de evoluir e de se transformarem em empresas de maior dimensão que operem viaturas de tamanho adequado. A associação aceita que alguns membros venham a deixar a indústria, embora nem todos os membros concordem.

A associação dos operadores de Nampula também afirmou que é mais fácil obter financiamento dos investidores privados do que dos bancos, os quais não favorecem os operadores dos transportes; mesmo que o operador tivesse uma concessão que garantisse um rendimento, os bancos continuariam a mostrar-se relutantes em conceder um empréstimo. Isto pode ser correcto à luz do actual desempenho da indústria e talvez leve alguns anos de operação bem sucedida por parte das concessões para que os bancos se convençam que os transportes públicos não são um negócio de alto risco. Entretanto, o governo deve garantir a disponibilidade de financiamento aos operadores que lhes permita investir em viaturas e equipamento adequados.

DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES

O governo central deve ser responsável pela política geral e pelos regulamentos aplicáveis em todo o país, enquanto que os governos provinciais e municipais devem responsabilizar-se pelos regulamentos que reflectem as necessidades locais. Todavia, os serviços de transportes atravessam fronteiras e podem estar sob a jurisdição de mais do que uma autoridade. Isto acontece mais com os serviços de longo curso, mas também se aplica aos serviços urbanos.

O ideal seria que uma única autoridade fosse responsável por todo o transporte público numa zona urbana. No caso de Maputo, Matola e municípios vizinhos que, na realidade, constituem uma única zona urbana, uma autoridade deveria planificar e regular um sistema coordenado. A referida autoridade deveria ser constituída por representantes de todos os governos municipais dessa zona urbana combinada. Já foi proposto um comité dos transportes, constituído por representantes de todos os municípios, o qual seria a base dessa autoridade.

Pode ser igualmente adoptada uma abordagem semelhante para os serviços de longo curso. Os serviços que operam dentro de uma província são regulamentados pelo governo provincial, enquanto que os que operam de uma província para outra são regulamentados pelo governo nacional, através do Ministério dos Transportes. Por isso, torna-se difícil coordenar os dois tipos de serviços, muito embora seja provável que uma rota inter-provincial siga as mesmas estradas e sirva a parte do mercado que é servida por rotas mais curtas ao longo do percurso. Uma Autoridade Nacional dos Transportes, criada para regular todo o transporte não urbano, iria facilitar a planificação, coordenação e regulamentação dos serviços.

A operação dos serviços de autocarros seria inteiramente da responsabilidade do sector privado. Embora o governo, seja ele nacional ou local, deva ser responsável pela definição da política, elaboração e aplicação dos regulamentos, planificação e, se for apropriado, administração dos subsídios, não cabe a si operar os serviços de transportes. Em Moçambique, e tal como acontece em todos os outros países africanos, os governos não foram bem sucedidos na operação de serviços de transportes eficientes. Praticamente todos revelaram-se não lucrativos e necessitavam de grandes subsídios; não conseguiram fazer a devida manutenção das suas viaturas, razão pela qual apenas uma pequena parte da frota se encontra operacional e a vida útil das viaturas é curta; muitos serviços declararam falência e deixaram de funcionar. Os TPM são um caso típico de uma operação desta natureza.

Recomendamos, pois, que a responsabilidade pelos transportes públicos em Moçambique seja dividida da seguinte maneira:

- Planificação dos serviços—Municípios
- Licenciamento dos serviços—Municípios
- Definição de tarifas (se não houver subsídio)—Operadores de autocarros
- Definição de tarifas (se forem subsidiadas)—Municípios
- Disponibilização de terminais e paragens de autocarros—Municípios
- Disponibilização de centrais e oficinas de autocarros —Operadores de autocarros
- Selecção, aquisição e posse de viaturas—Operadores de autocarros
- Aplicação dos regulamentos—Municípios
- Gestão das operações—Operadores de autocarros

FINANCIAMENTO

Dada a procura dos transportes públicos em Maputo, a maior parte, se não todos os serviços de autocarros da cidade poderiam provavelmente cobrir os seus custos cobrando tarifas semelhantes às que são cobradas neste momento, sem subsídio, se os serviços funcionassem de maneira eficiente como parte de um sistema bem planificado e regulamentado.

Contudo, torna-se importante garantir que os níveis de tarifas e a sua estrutura correspondam às necessidades locais e que a receita total seja adequada para cobrir os custos. Se os custos de operação e o número de passageiros a serem transportados for conhecido, torna-se fácil calcular a tarifa média necessária. Porém, se não for aplicada uma tarifa fixa—uma tarifa, independentemente da distância—a estrutura tarifária deve ser desenhada com cuidado de modo a garantir que a receita total seja adequada. Este é um exercício complexo, em particular numa fase inicial quando os dados são limitados. O sistema de tarifas fixas é o mais fácil de administrar mas, em alguns aspectos, não é equitativo: os passageiros que percorrem curtas distâncias pagam uma tarifa muito mais elevada por quilómetro do que os de longo curso. Basear as tarifas na distância percorrida é, muitas vezes, mais equitativo. Para além de variar as tarifas em função da distância, é conveniente muitas vezes diferenciar entre as viagens dentro e fora das horas de ponta. Alguns operadores reduzem as tarifas fora das horas de ponta como forma de encorajar os passageiros que podem viajar durante estes períodos a fazê-lo.

Numa fase inicial, a estrutura tarifária seria simples, havendo uma diferenciação apenas entre as tarifas aplicadas às rotas distantes e curtas. Um sistema de tarifas por zonas, com uma tarifa fixa dentro de cada zona e uma tarifa mais elevada para os percursos que atravessam os limites das zonas satisfaria este requisito. À medida que o sistema se for desenvolvendo e se tornar mais organizado, poderão ser introduzidos sistemas de cobrança de tarifas mais sofisticados, permitindo a implementação de estruturas tarifárias mais complexas. Em última instância, seria possível ter tarifas baseadas nas distâncias, com diferenciais dentro e fora das horas de ponta e outros detalhes, incluindo bilhetes inter-modais, mas estes sistemas sofisticados não devem ser considerados num futuro imediato.

O governo poderá decidir, como uma questão de política, que as tarifas devem ser estabelecidas a um nível insuficiente para cobrir os custos. Nestas circunstâncias, os operadores devem ser subsidiados para que os custos sejam cobertos e se obtenha um retorno razoável do capital investido. Se os serviços forem subsidiados, o governo deve controlar as tarifas. Caso contrário, os operadores devem ter algum controlo sobre os níveis tarifários para que possam obter um retorno suficiente para sustentarem as operações. Contudo, e como forma de garantir que não abusem das suas posições de monopólio por serem detentores de concessões, deve ser implementada alguma forma de salvaguarda. Para tal, deve ser introduzida uma fórmula adequada que alie as tarifas aos custos dos insumos acordados e especificados no contrato de concessão. Deve também ser estabelecida uma forma equitativa de compensar os operadores pelo facto de transportarem passageiros a preços concessionais ou gratuitamente.

Por último, a política deve permitir que as tarifas sejam aumentadas sempre que necessário para compensar pelo aumento dos custos. São preferíveis aumentos pequenos e relativamente frequentes aos grandes aumentos esporádicos, que podem estar na origem de distúrbios públicos.

REDE VIÁRIA

Deve ser efectuada uma revisão detalhada das rotas para determinar uma rede viária adequada com o objectivo de melhorar a eficiência da operação existente e para preparar a introdução das concessões de rotas. Alterar as rotas durante a vigência de uma concessão é uma medida insatisfatória porque implica renegociar contratos e pode obrigar os operadores a efectuarem mudanças significativas nas frotas. Ao mesmo tempo, para estimar as necessidades em termos de veículos, a capacidade de cada rota em termos de passageiros por hora em cada sentido deve ser calculada com base num levantamento dos fluxos do tráfego. Esta estimativa teria que ser revista periodicamente, uma vez que o novo sistema viário mais eficiente poderá gerar uma nova procura e mudar os padrões de viagens. O sistema viário deve ser o mais simples possível e deve ser desenhado para que em cada rota circulem as viaturas mais adequadas à procura e ao estado das estradas.

Para a maior parte do sistema, será apropriada uma rede do tipo via principal e secundária, com as rotas principais a operarem ao longo dos principais corredores e as secundárias a operarem das zonas residenciais vizinhas até pontos ao longo das rotas principais em que os passageiros podem fazer o transbordo de uma rota para outra. No geral, as rotas principais utilizariam viaturas grandes e de maior capacidade que transportem entre 50 e 100 passageiros, e em alguns casos mais, enquanto que as rotas secundárias utilizariam viaturas mais pequenas, tipicamente de 15 ou

25 lugares numa fase inicial (para se usarem as viaturas existentes), mas estas devem ser substituídas por viaturas maiores quando tal for possível e viável sob o ponto de vista financeiro. Um benefício adicional de uma estrutura viária seria que em muitas rotas se poderia cobrar uma tarifa fixa sem criar problemas aos passageiros ou receitas inadequadas aos operadores.

Alguns pontos mais afastados podem apresentar uma grande procura e estradas com condições adequadas para veículos de grande porte, pelo que seriam mais adequados serviços para o centro da cidade sem junção de rotas. Cada rota deve, portanto ser examinada individualmente e todos os factores tomados em consideração: o conceito de via principal e secundária não deve ser aplicado de forma rígida a todas as rotas, independentemente das circunstâncias.

Onde for possível, as rotas devem atravessar o centro da cidade de um terminal para outro. Esta medida irá minimizar a necessidade de criação de terminais no centro da cidade e melhorar a utilização dos autocarros reduzindo o tempo total de viagem de ida e volta. Porque Maputo é uma cidade costeira, o seu layout exigirá algumas rotas que cruzem a cidade, entrando na cidade ao longo de um corredor e saindo por outro corredor paralelo, ou rotas que operem em arco na zona central, regressando ao longo do mesmo corredor até ao terminal. Nas rotas de longo curso, tais como Maputo - Boane, algumas viagens devem ter paragens limitadas, parando apenas em pontos principais como forma de minimizar o tempo de viagem dos passageiros de longo curso. Os autocarros que circulam em secções mais curtas da rota e param em todas as paragens, devem satisfazer as necessidades dos passageiros de curta distância. Todas estas opções devem ser avaliadas.

TIPOS DE VIATURAS

O tipo mais eficiente de viaturas para os serviços urbanos é normalmente o maior que pode ser operado legalmente e em segurança na rota. As viaturas de pequeno porte são mais adequadas nas rotas com estradas em mau estado ou em que a procura é reduzida pois estão em melhores condições de enfrentarem o estado das estradas e de permitir uma maior frequência no caso das rotas que apresentam uma baixa procura.

O estado das estradas em Maputo é geralmente mau, assim como a gestão do tráfego e o controlo do estacionamento. Por essa razão, e numa fase inicial, autocarros de um único andar não articulados, com cerca de 12 metros de comprimento, altura média, duas ou três portas de entrada e saída para passageiros e uma capacidade de aproximadamente 35 passageiros sentados e 65 de pé devem ser o padrão de autocarro para as rotas principais e autocarros de um único andar não articulados, com cerca de 8 metros de comprimento, altura média, uma ou duas portas de entrada e saída para passageiros e uma capacidade de aproximadamente 20 passageiros sentados e 30 de pé devem ser o padrão para as rotas secundárias. Todos os autocarros devem ser movidos a diesel, mas com motores que obedeçam aos padrões de emissão europeus. Os modelos seleccionados devem ser suficientemente robustos para aguentarem as condições locais e deve ser possível adquirir as peças sobressalentes para os modelos seleccionados imediatamente em Moçambique.

Quando o estado das estradas e a gestão do tráfego melhorarem em Maputo, poderão ser introduzidos autocarros de maior dimensão e os autocarros de superfície (chão) baixa, permitindo um acesso mais fácil, também se tornarão mais práticos. Deve ser considerada a possibilidade de

se usarem autocarros articulados nas rotas mais movimentadas, assim como a possibilidade de se introduzirem autocarros de dois andares que transportam um grande número de passageiros sentados nas rotas mais distantes, como é o caso das que ligam Maputo e Matola. A curto prazo, pode não ser prático introduzir autocarros muito grandes porque levam mais tempo nas paragens, mas quando um sistema de cobrança de tarifas mais avançado se tornar prático, os tempos de embarque de passageiros serão reduzidos, permitindo a introdução de autocarros de maior dimensão.

Com o desenvolvimento da tecnologia e a melhoria da capacidade dos operadores de autocarros locais fazerem a manutenção das viaturas a um nível mais elevado, pode ser considerada a introdução de fontes de energia mais limpa, como é o caso do GNC ou electricidade. Estas tecnologias ainda estão a ser desenvolvidas, pelo que os custos e outras desvantagens devem ser analisados minuciosamente antes de se introduzirem estas viaturas a título experimental. É preferível esperar até que as tecnologias tenham sido totalmente desenvolvidas e a sua funcionalidade comprovada noutros países antes de se contemplar a sua introdução em Moçambique.

A introdução de autocarros de maior dimensão e mais eficientes em substituição das viaturas pequenas irá reduzir o número total de autocarros necessário em Maputo e Matola para cerca de 1.000, se os mesmos forem usados de forma eficiente. Se forem seleccionados modelos adequados, implementado um programa efectivo de manutenção preventiva, otimizado o uso das viaturas e o número de trabalhadores não for superior ao necessário para gerir e operar o serviço, os custos totais de operação serão reduzidos substancialmente.

Embora o número total de pessoas a trabalhar na indústria dos transportes venha a ser reduzido devido à substituição dos pequenos autocarros por outros maiores, os benefícios para a população de Maputo como um todo resultantes de um serviço mais eficiente e rentável em termos de custos irão compensar a desvantagem temporária dos que irão perder o emprego. O papel primário de um serviço de transportes públicos deve ser fornecer o melhor serviço ao custo mais baixo. Se os transportes públicos forem tratados como um meio de criar oportunidades de emprego, esse papel primário nunca será realizado.

INFRA-ESTRUTURA

O município deve providenciar terminais e paragens de autocarros. São necessárias instalações para terminais no fim de cada loja. Devem possuir a capacidade adequada, o seu layout deve otimizar o movimento dos autocarros e passageiros, com o mínimo de conflito entre os dois, e devem estar localizados de acordo com os requisitos da rede viária. A localização dos terminais deve ser determinada durante a revisão da rede viária, que também irá fornecer dados sobre o provável movimento de viaturas e passageiros, facto que irá permitir determinar a dimensão de cada um e desenhar o layout.

O número e a dimensão dos terminais nos centros das cidades devem ser o mínimo possível. A maior parte dos terminais deve situar-se fora do centro da cidade, à excepção dos terminais de algumas rotas entre Maputo e Matola, que devem estar situados no centro da cidade. A maior parte dos terminais fora do centro vai servir uma rota principal e várias rotas secundárias. Todos

os terminais devem providenciar uma área pavimentada para o estacionamento dos autocarros entre as viagens, locais para o embarque de passageiros para cada rota, abrigos e outras condições como casas de banho e espaço de escritório básico para o pessoal de supervisão.

As instalações / condições necessárias nos locais de paragem ao longo da rota dependerão do número de passageiros que os utilizam. Nas paragens e pontos muito movimentados em que os passageiros fazem o transbordo entre as rotas secundárias e principais, deve haver abrigos adequados para os passageiros e poderão ser necessários desvios que permitam que os autocarros parem sem perturbar o fluxo do tráfego. Poderão ser construídos abrigos mais pequenos em paragens menos movimentadas e algumas necessitarão apenas de um sinal indicativo da paragem. Deve ser considerado o envolvimento do sector privado na construção de abrigos nas paragens, por exemplo permitindo que sejam financiados através da venda de espaço publicitário.

Os operadores necessitarão também de parques de estacionamento e oficinas onde os autocarros ficarão quando não estiverem em serviço e onde se poderá proceder à sua limpeza e manutenção. Estas instalações devem ser providenciadas pelos operadores, embora os municípios as possam construir e colocá-las à disposição dos operadores numa base comercial ou subsidiada. Devem estar localizados em locais próprios (tipicamente próximo do fim das rotas fora do centro da cidade), ter a dimensão adequada e estar devidamente equipados.

As estradas de Maputo estão a ser reabilitadas ao abrigo do programa Pro-Maputo e todas as estradas servidas por rotas de autocarros devem ser melhoradas de modo a atingirem um bom nível em termos de largura, alinhamento e estado do pavimento. O Município de Maputo não tem planos imediatos de abrir faixas exclusivas para os autocarros, mas está a reservar espaço nos corredores principais, caso venham a ser necessárias no futuro; esta é uma política sensata.

A gestão do tráfego deve ser melhorada: melhor sinalização e marcações das faixas e controlo do estacionamento como forma de garantir que as estradas principais e as passagens para pedestres não sejam obstruídas por carros estacionados. É provável que tal exija a criação de espaço de estacionamento fora das ruas e a aplicação de regulamentos sobre o estacionamento. Nas rotas mais movimentadas, deve ser considerada a possibilidade de dar prioridade aos autocarros em relação ao restante tráfego, talvez através da criação de faixas destinadas apenas aos autocarros para que estes se possam transitar com maior rapidez em relação ao restante tráfego, em particular nas horas de ponta; esta medida iria não só reduzir o tempo de viagem para os passageiros, como também iria aumentar a utilização dos autocarros, reduzindo assim os custos de operação.

APLICAÇÃO A OUTRAS CIDADES

Durante a realização do presente estudo, só foi possível visitar apenas uma outra cidade, Nampula, com o objectivo de comparar as necessidades em termos de transportes públicos e o ambiente de operação com Maputo. Tornou-se aparente a partir dessa visita e da discussão geral que, embora a escala possa ser menor, as condições e os problemas são semelhantes por todo o país e, em termos gerais, a política dos transportes e as recomendações adequadas para Maputo também serão relevantes para as outras cidades.

Os governos municipais devem desempenhar o papel principal de planificação e regulamentação dos serviços de transportes públicos em todas as cidades; este envolvimento irá garantir que sejam tomadas em consideração as variações locais dentro de um quadro comum.

8. Próximas Etapas

A materialização da visão deve ser um processo gradual, pelo que é importante que o programa seja meticulosamente planificado e que as decisões sejam tomadas após uma análise profunda das suas implicações. Todas as partes devem estar totalmente envolvidas, realizando-se consultas em todas as etapas. As seguintes medidas devem ser tomadas imediatamente:

- Melhorar a aplicação dos regulamentos (governo)
- Encorajar os proprietários a formarem cooperativas ou a constituírem empresas (FEMATRO)
- Encorajar o uso de autocarros grandes (governo, municípios e FEMATRO)
- Rever a rede viária (municípios)
- Rever a estrutura e níveis tarifários (municípios e FEMATRO)
- Rever a posição das empresas públicas de autocarros (governo)
- Projecto piloto—demonstrar concessões em rotas seleccionadas (governo, municípios e FEMATRO)
- Elaborar e finalizar um Plano Director dos Transportes Públicos (municípios)
- Clarificar a política dos transportes públicos (governo)
- Criar autoridades urbanas e nacionais dos transportes (governo)
- Fortalecer as capacidades (governo, municípios e FEMATRO)

Alguns destes processos já tiveram início.

MELHORAR A APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS

Se não for possível melhorar os actuais padrões de aplicação das leis, o efeito das mudanças noutros aspectos da operação serão mínimos. Porém, a aplicação das leis, por si só, irá piorar a situação e não pode ser considerada como uma medida adequada a curto prazo. Os actuais procedimentos de aplicação dos regulamentos devem ser examinados e as responsabilidades das instituições envolvidas devidamente racionalizadas.

ENCORAJAR OS PROPRIETÁRIOS A FORMAREM COOPERATIVAS OU EMPRESAS

Eventualmente, cada rota deve ser operada por um único operador para que os serviços sejam geridos com eficiência. Cada operador deve ser uma empresa formal e quatro a seis empresas devem atender às necessidades do Grande Maputo. Será difícil criar estas empresas sem criar problemas para os proprietários e operadores. Embora tenham sido criadas cooperativas e empresas com rapidez em alguns países, mais notoriamente na América do Sul, muitas vezes esta responsabilidade cabe aos proprietários. Moçambique deve adoptar um processo gradual.

Primeiro, os actuais proprietários devem ser encorajados a constituírem-se em cooperativas, em que cada proprietário iria manter a posse das suas viaturas, as quais seriam controladas por gestores nomeados pela cooperativa. As associações que gerem as rotas devem ser utilizadas sempre que possível como núcleo das novas cooperativas.

Tornar-se-á necessário criar estruturas de gestão, estabelecer sistemas e procedimentos de operação e providenciar as instalações e o equipamento necessários. A unidade operacional (seja uma cooperativa ou empresa) terá de designar uma equipa de gestão como forma de garantir que os serviços sejam devidamente geridos e a manutenção das viaturas devidamente cuidada e que os condutores obedeçam aos regulamentos. De forma particular, a equipa de gestão deve garantir que os serviços obedeçam aos calendários.

ENCORAJAR A UTILIZAÇÃO DE AUTOCARROS DE MAIOR DIMENSÃO

Também com efeito imediato, os proprietários devem ser encorajados a substituírem as suas viaturas por autocarros maiores. Este processo já teve início, mas só estão a ser adquiridos veículos de 25 e 30 lugares. A FEMATRO organizou com o Millennium BIM o financiamento de 87 autocarros de 30 lugares (uma condição deste acordo é que os autocarros ostentem material publicitário do banco); no futuro, os Municípios de Maputo e Matola não licenciarão autocarros com menos de 25 lugares. Nas rotas principais, devem ser adquiridos autocarros que transportem até 100 passageiros. Os proprietários que tenham vários veículos de 15 lugares devem ser persuadidos a substituírem-nos por menos autocarros de maior dimensão, mas se for comparado com os pequenos autocarros em segunda mão, o custo dos novos autocarros grandes será desencorajador. O governo deve contribuir facilitando a concessão do crédito.

REVER A REDE VIÁRIA

A actual estrutura viária é ineficiente e deve ser revista, e tal deve ser feito antes de se oferecerem rotas para concessão. Em primeiro lugar, será necessário tomar uma decisão sobre a natureza geral da rede viária (por exemplo, se se deve adoptar a abordagem das vias principais e secundárias, ou se a maior parte das rotas irá operar a partir de pontos afastados até ao centro da cidade, convergindo num corredor comum). Numa fase inicial, pode ser adoptada uma abordagem geral porque quando o novo sistema tiver sido estabelecido, é provável que os hábitos de viagem dos passageiros mudem, sendo necessário um aperfeiçoamento e actualização constantes. Poderão ser introduzidas pequenas mudanças durante o período de vigência de uma concessão e grandes alterações poderão ser efectuadas quando as concessões forem renovadas.

O exercício deve incluir uma avaliação do número e do tipo de viaturas adequados para cada rota, tomando em linha de conta factores como o estado das estradas e a procura. Em algumas rotas, devem circular pequenos autocarros numa fase inicial para se utilizarem as viaturas existentes, mas estas devem ser substituídas progressivamente por viaturas mais adequadas à rota em causa. Isto pode implicar que alguns autocarros sejam transferidos de uma rota para outra, pelo que o sistema deve ser flexível. Esta medida é em defesa do argumento de que uma unidade grande deve operar em várias rotas.

REVER A ESTRUTURA E OS NÍVEIS DE TARIFAS

Deve ser feita com urgência uma revisão da estrutura e dos níveis tarifários. É importante garantir que as tarifas sejam adequadas para cobrirem os custos de operação e, para tal, é necessário em primeiro lugar definir quais são estes custos. Os custos referentes aos grandes autocarros podem ser determinados a partir de uma análise dos custos de operação dos TPM. Será mais difícil determinar os que dizem respeito aos operadores dos chapas por causa da natureza informal da sua contabilidade, embora os gastos reais não reflectam o que deve ser efectivamente gasto. Por exemplo, não existem praticamente nenhuns gastos com a manutenção preventiva. Por esse motivo, a incidência das grandes reparações é provavelmente maior do que deveria ser. Os custos devem ser determinados através de um levantamento detalhado dos proprietários e oficinas usadas na manutenção das suas viaturas.

Tomando em consideração a política de subsídios do governo, pode então ser calculado o volume de receitas das tarifas necessário. É necessário decidir como é que se irá obter esta receita total (por exemplo, através de uma tarifa fixa, tarifas por zonas ou tarifas graduadas de acordo com a distância).

REVER A POSIÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE AUTOCARROS

É necessário decidir imediatamente sobre o futuro das empresas públicas de autocarros. Já foi criado um grupo técnico, constituído por representantes de outras organizações, nomeadamente a LAM, para analisar esta situação. As empresas têm algum património útil, principalmente viaturas, centrais de autocarros e oficinas, assim como competência técnica sob a forma de gestão existente e é importante que estas possam ser aplicadas da maneira mais eficaz possível em benefício de todas as partes.

PROJECTO PILOTO—DEMONSTRAR CONCESSÕES EM ROTAS SELECIONADAS

Recomenda-se de forma enfática que o conceito de concessões de rotas seja demonstrado e testado através de um projecto piloto num pequeno número de rotas em Maputo. Esta medida daria a oportunidade de os proprietários e utentes constatarem os benefícios do conceito e de as autoridades reguladoras testarem e alterarem, onde fosse necessário, os regulamentos e procedimentos para a gestão das concessões.

O sector privado e público, as autoridades locais e a polícia terão de cooperar para garantir o pleno funcionamento do projecto. Seria útil considerar a possibilidade de implementação de pelo menos dois projectos piloto, um operado pelo sector público e outro pelo sector privado. As concessões incluiriam rotas principais e secundárias, sendo estas últimas de preferência operadas ao abrigo de concessões separadas. Alguns dos autocarros adquiridos pelo governo para uso dos operadores do sector público poderiam talvez ser disponibilizados a um operador do sector privado para uma das rotas principais.

O Município de Maputo já está a propor começar a atribuir concessões com base na estrutura viária existente, começando pelas rotas rentáveis. Seria preferível rever a rede viária antes de

atribuir quaisquer concessões, mas uma revisão inicial com vista a identificar rotas principais e secundárias adequadas para um projecto piloto não tem que levar muito tempo. O projecto deve ser planificado, implementado e monitorado cuidadosamente e os regulamentos sobre as rotas piloto devem ser aplicados na íntegra e devidamente. Alguns regulamentos e procedimentos provavelmente terão que ser levantados ou emendados relativamente às rotas seleccionadas.

PLANO DIRECTOR DOS TRANSPORTES PARA MAPUTO

A longo prazo, será necessário elaborar um plano director dos transportes abrangente para o Grande Maputo de modo a garantir a satisfação das necessidades dos transportes no futuro. Este plano deve abarcar todos os modos de transporte—passageiros e carga, públicos e privados, terrestres e marítimos. O plano deve começar por um estudo que vise identificar as necessidades no futuro em termos de transporte de passageiros e carga, tomando em consideração a previsão das tendências populacionais e de rendimentos e outros factores, tais como uma maior circulação de viaturas particulares. Devem ser consideradas todas as opções dos transportes públicos, incluindo o trânsito rápido dos autocarros, sistemas ferroviários ligeiros e pesados e transportes marítimos para determinar a combinação mais adequada para satisfazer as necessidades no futuro. O plano deve igualmente incluir o sistema rodoviário e meios alternativos de controlo da utilização das estradas pelos transportes públicos e particulares.

Já foram realizados vários estudos sobre diferentes aspectos dos transportes em Maputo e estes devem ser revistos para que as suas conclusões e recomendações possam ser coordenadas e, onde for apropriado, incorporadas no plano director.

CLARIFICAR A POLÍTICA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS

A política dos transportes não é clara e não é aplicada de forma consistente. O governo deve identificar e examinar os objectivos da política, bem como as implicações de cada uma em termos de benefícios e custos e do que é acessível e realizável. Sempre que necessário, a legislação e os regulamentos devem ser alterados para que estejam em conformidade com a política. O papel dos transportes públicos, em primeiro lugar, é a prestação de um serviço de transportes seguro e eficiente a um custo mínimo e a política deve estar virada para a criação de um ambiente em que operadores eficientes do sector privado possam prosperar e em que as organizações tenham a tendência natural de atingir uma estrutura e dimensão óptimas.

CRIAR AUTORIDADES DOS TRANSPORTES URBANOS E NACIONAIS

O governo deve criar autoridades dos transportes urbanos para que assumam a responsabilidade por regulamentarem os serviços dos transportes locais dentro das cidades e serviços de longo curso por todo o país. Este aspecto é particularmente importante nos casos em que uma zona urbana contígua seja constituída por mais do que um município; nestes casos, todos os municípios envolvidos devem estar representados na autoridade.

FORTALECER AS CAPACIDADES

Uma parte essencial do processo de implementação será a capacitação nos sectores público e privado. A falta de competência técnica e de experiência em todas as áreas contribui para a existência dos actuais problemas e se esta situação não for corrigida, as medidas recomendadas irão fracassar. O governo necessita de maiores capacidades de planificação, monitoria e aplicação da legislação em particular. No sector privado, regista-se a escassez de competência técnica geral na área de gestão, bem como de habilidades de gestão na área dos transportes.

Este problema deve ser resolvido através da nomeação de assessores para prestarem assistência temporária e realizarem acções de formação no trabalho, facultarem programas de formação interna e externa e prestarem assistência técnica, em particular na fase inicial da implementação. À medida que se for conseguindo esta competência técnica, por exemplo nas empresas de autocarros do sector público, ela deve ser explorada ao máximo.

POTENCIAIS BENEFÍCIOS

Se forem implementadas, estas recomendações irão beneficiar todas as partes envolvidas. Os utentes dos transportes públicos beneficiarão de serviços mais seguros, confortáveis, convenientes e eficientes a uma tarifa acessível. Os outros utentes das estradas beneficiarão de um melhor estado das vias e do tráfego. Os operadores dos transportes irão obter retornos adequados do seu investimento sem o risco de serem penalizados por infringirem os regulamentos. E o governo beneficiará de uma redução significativa, se não mesmo uma eliminação completa, da necessidade de subsidiar os serviços dos transportes rodoviários.

Apêndice. Reuniões Realizadas

Foram realizadas reuniões com os seguintes intervenientes:

- Rogério Manuel, Presidente, FEMATRO
- Dr. Olívio Pinto, Director Nacional dos Transportes, Ministério dos Transportes
- Carlos Vasco Siteo, Planificação Corporativa e Director de TI, LAM (Linhas Aéreas de Moçambique)
- Ricardo Daniel, Director dos Caminhos de Ferro, CFM Sul
- Rolando Wane, Economista, Fundo Monetário Internacional
- Simião Mazoi, Director Comercial, Navique
- Pedro Mangué, Director de Operações, Navique
- João Langa, Vereador e Chefe do Departamento dos Transportes, Conselho Municipal da Matola
- Victor Fonseca, Director do Departamento de Infra-estruturas e Transportes, Conselho Municipal de Maputo
- Prof. António Matos, Pós-Graduação em Transportes Urbanos, Universidade Eduardo Mondlane
- Abdula Tarmamade Abdula, Presidente, Associação dos Transportes Rodoviários de Nampula
- Sr. Machava, Director Geral, TPM, Maputo
- Absalão Silveira, Director Geral, TPN, Nampula
- Sr. Vasconcelos, Presidente, ASTRA, Nampula