



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# **Política dos transportes urbanos para o Grande Maputo**

Sumario Executivo

Dezembro de 2006

Esta publicação foi produzida pela Nathan Associates para a Agencia Internacional das Estados Unidos para Desenvolvimento.

**AVISO**

Este documento foi possível pelo suporte do povo Americano através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). A visão dos autores, expressa nesta publicação, não reflecte necessariamente a visão da USAID ou do Governo Americano.



# Política dos transportes urbanos para o Grande Maputo

## INTRODUÇÃO

Moçambique é um país em desenvolvimento, com um rendimento per capita de \$345. Mais de um milhão de pessoas, na sua maioria de baixa renda, vivem na cidade de Maputo. A maioria dos moçambicanos não possui viatura própria e não se prevê que venha a ter na sua vida. A maioria depende dos transportes públicos, essencialmente dos autocarros, para as deslocações do seu dia-a-dia—para ir ao emprego, às compras, fazer os seus negócios, ir à escola e para a realização de outras tarefas. A maior parte da população de baixa renda de Maputo vive nos arredores da cidade e depende do transporte de autocarro para chegar ao trabalho e para realizar as suas actividades diárias.

Em 2005, apenas dentro da Cidade de Maputo, 2.500 autocarros—na sua maioria mini-buses—efectuaram cerca de 350.000 viagens de transporte de passageiros por dia (vide a Figura 1-1). Embora estes pequenos autocarros prestem um serviço essencial à maioria da população, os líderes empresariais e cívicos preconizam a sua substituição por autocarros de grande dimensão, que são considerados mais adequados a um ambiente urbano moderno. Eles defendem que este tipo de autocarros irá aliviar o congestionamento e o caos produzido pela grande frota de pequenos autocarros e que os grandes prestarão um serviço de melhor qualidade—um serviço programado, previsível, mais seguro e, no geral, mais eficiente. Os defensores dos mecanismos existentes defendem que o actual serviço é suficiente para providenciar transporte razoável a preços razoáveis para a maioria da população, tomando em linha de conta os recursos financeiros limitados e o orçamento público de Moçambique. Eles sustentam que a eficiência do empresariado privado responde rapidamente à procura em mudança e não constitui um peso para o orçamento do sector público. Pelo contrário, uma empresa de autocarros do sector público tende a ser ineficiente e requer subsídios cada vez maiores. Para além disso, os pequenos autocarros criam oportunidades de emprego a muitas famílias, as quais perderão os seus rendimentos se o serviço for afecto aos grandes operadores de grandes autocarros, sejam eles do sector público ou privado.

No contexto deste debate, a Confederação das Associações Empresariais de Moçambique (CTA) encomendou este estudo sobre a política dos transportes urbanos no Grande Maputo com o objectivo de avaliar estas questões à luz das melhores práticas internacionais. No presente estudo, “transportes públicos urbanos” refere-se apenas ao transporte pago de autocarro. Não inclui outras formas de transporte público, tais como taxis nem o transporte organizado pelos empregadores..

## OBJECTIVOS

O objectivo deste estudo é o de ajudar o sector privado e o Governo de Moçambique a examinar questões relativas ao desenvolvimento de uma política dos transportes urbanos, com ênfase no Grande Maputo. O estudo

- Avalia o actual funcionamento e as necessidades dos transportes públicos no Grande Maputo no futuro;
- Apresenta um resumo do quadro de políticas de Moçambique que afecta qualquer política dos transportes urbanos;
- Descreve as melhores práticas internacionais que se adequam à situação de Moçambique; e
- Recomenda as próximas etapas, nomeadamente estudos e mudanças legais.

### Figura 1-1

*Autocarros Típicos que Operam em Maputo*

**Minibus, or Chapa**



**Midibus, Medio or Chapa**



**Full-Size Bus, Grande or Machibombo**



*FONTE: Jica (2001).*

## METODOLOGIA

Realizado em Maputo no período de 25 de Novembro a 15 de Dezembro de 2006, o estudo baseia-se na revisão da informação e dos dados disponíveis em Maputo, na revisão e consultas com os intervenientes na indústria de autocarros do Grande Maputo (Maputo Cidade e Matola) e na experiência e competência técnica do autor. Para além da observação no terreno, não foram realizados estudo independentes. A informação e os dados foram recolhidos através de

- Reuniões e entrevistas com os provedores de serviços e intervenientes na indústria de autocarros no Grande Maputo, nomeadamente funcionários de associações e companhias de autocarros, funcionários municipais e a nível nacional responsáveis pelos serviços de

transportes e municipais, a CTA, a Federação das Associações dos Transportes Rodoviários e representantes da USAID e do Banco Mundial (vide o Apêndice B).

- A observação directa dos transportes urbanos, do tráfego e dos transportes públicos no Grande Maputo, que incluiu deslocações nos autocarros e por várias rotas durante diferentes períodos do dia.
- Revisão de estudos anteriores, em particular do Estudo do Plano Director do Desenvolvimento Rodoviário na Cidade de Maputo de 2001, preparado pela Agência de Cooperação do Japão (Japan International Cooperation Agency - JICA).<sup>1</sup> O estudo da JICA é o mais abrangente dos últimos anos. O mesmo apresenta as condições das estradas e do tráfego, as projecções e as previsões da procura, cenários alternativos do desenvolvimento, incluindo a avaliação económica e ambiental e estudos de viabilidade seleccionados.
- Estudos e relatórios internacionais sobre os transportes urbanos e a experiência profissional do consultor colhida em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

## **FUNCIONAMENTO DOS AUTOCARROS NO GRANDE MAPUTO**

A indústria dos transportes urbanos de passageiros no Grande Maputo (Maputo e Matola) possui cerca de 3.500 viaturas, na sua maioria mini-buses reconicionados de 15 lugares e mini-buses reconicionados de 25 lugares pertencentes e operados por privados. Muitas são empresas de uma única viatura operadas pelo proprietário. O número de empresas privadas existente na indústria está calculado em 1.000 em Maputo e em mais 600 na Matola. Na sua grande maioria, são pequenas empresas familiares que operam em rotas designadas pelo município e que cobram uma tarifa ditada pelo governo central—actualmente de 5,00 MT para uma viagem de ida na maior parte das rotas da cidade, e 7,50 MT para o percurso Maputo - Matola (e rotas mais distantes em Maputo). Estas empresas não recebem nenhum subsídio, créditos ou outro apoio financeiro por parte do governo.

Os mini-buses operam sem obedecer a um horário, param onde quer que os passageiros peçam para embarcar ou desembarcar, normalmente transportam um número superior à capacidade designada de passageiros sentados, tendem a interromper o tráfego quando param no meio do caminho e são acusados de causarem muitos acidentes. Cada mini-bus está licenciado para operar apenas numa única rota, que está indicada no vidro da frente e de trás com os nomes das terminais de origem e de destino (ou principais paragens). Os mini-buses partem assim que estão cheios, facto que é frequente, dada a sua pequena capacidade, grande número e grande procura dos passageiros; durante os períodos de pico, os mini-buses partem de 10 em 10 minutos. Eles operam sob a tutela de duas associações:

---

<sup>1</sup> JICA e Conselho Municipal de Maputo, Cidade de Maputo, República de Moçambique, Estudo do Plano Director e Estudo de Viabilidade do Desenvolvimento Rodoviário da Cidade de Maputo, na República de Moçambique, Relatório Final, Outubro de 2001. Oriental Consultants Company Limited e Japan Engineering Consultants Limited.

- Associação dos Transportadores de Maputo (ATROMAP), que opera na Cidade de Maputo e possui uma frota de 2.001 mini-buses; e
- União dos Transportadores de Maputo (UTRAMAP), que opera na Matola e entre Maputo e a Matola, com uma frota de 1.466 mini-buses.

A companhia de autocarros municipais do sector público de Maputo, Transportes Públicos de Maputo (TPM), opera autocarros com capacidade de transporte de até 90 passageiros (35 sentados e os restantes de pé). Todavia, as operações são mínimas. De uma frota de 80 autocarros, apenas 35 encontram-se operacionais. Os autocarros percorrem as mesmas rotas que os mini-buses privados, mas cobram uma tarifa mais baixa em resultado da política do governo. A tarifa da rota Maputo - Matola é de apenas 4,50 MT. Os TPM enfrentam graves problemas financeiros e de gestão e são parcialmente subsidiados.

## **POLÍTICA E PLANOS DO GOVERNO**

Os transportes públicos em Maputo enquadram-se em três categorias: internacionais, nacionais e locais. O governo central emite licenças para o transporte internacional e nacional, enquanto que os governos locais responsabilizam-se pela gestão e licenciamento dos transportes locais no Grande Maputo. Os governos locais são o Município de Maputo e da Matola.

### **Licença e Operações**

O governo local determina as rotas dos transportes públicos e emite licenças para os operadores, sejam eles do sector público ou privado, para que possam operar nestas rotas. O governo determina o alinhamento e o número de autocarros em cada rota, mas consulta as associações e as companhias na planificação das rotas. O governo também formula a política das tarifas e determina as mesmas. O governo local é responsável por gerir ou fornecer a infra-estrutura relacionada, como por exemplo terminais, paragens e espaço para autocarros. Actualmente, as condições são mínimas; a cidade não possui paragens nem espaço para autocarros e as terminais são apenas extensões de terra nas ruas, cruzamentos ou mercados locais, sem quaisquer condições organizadas.

Para obter a licença, o proprietário de um autocarro deve preencher alguns requisitos mínimos, nomeadamente

- O certificado de inspecção, que garante que o veículo está num bom estado mecânico;
- O seguro, para cobrir quaisquer danos aos passageiros ou a terceiros partes;
- O registo da actividade, para garantir que o operador siga os procedimentos comuns da actividade;
- O registo residencial, para garantir que o proprietário reside dentro da jurisdição do governo local;
- Certidão da polícia, para garantir que o proprietário não tenha nenhum registo criminal ou violações do tráfego significativas visando garantir a segurança dos passageiros;
- Certidão do registo de contribuinte, para garantir que o proprietário pague o imposto sobre os rendimentos, conforme exigido por lei, nesta actividade.

As certidões em Maputo são renovadas ao fim de 6 meses. Logo que os requisitos tenham sido cumpridos, um proprietário recebe uma licença para operar numa única rota, conforme indicado nos vidros da frente e de trás do autocarro.

Uma frota não tem de satisfazer os requisitos mínimos em termos de dimensão. Um proprietário-operador único pode operar da mesma maneira que um proprietário de vários autocarros ou que uma companhia. O operador não tem de ser membro de uma associação ou companhia, mas todos os operadores devem aderir ao sistema de rotas gerido pela ATROMAP ou UTRAMAP. O operador paga 20 MT por dia à associação para cobrir os custos dos elementos responsáveis pela gestão das operações das terminais. Esta taxa não é um requisito do governo, mas é prática comum.

## Planos Relativos à Dimensão dos Veículos

Para reduzir o número de autocarros nas ruas da cidade e para aumentar a capacidade dos veículos, a política do governo municipal de Maputo é de autorizar que os mini-buses mais antigos sejam substituídos apenas por midi-buses de 25 lugares. Não está claro se política semelhante está a ser implementada na Matola, mas parece provável que venha a ser, uma vez que o Ministério dos Transportes pretende aumentar a dimensão dos autocarros. Contudo, os midi-buses são significativamente mais caros. Um midi-bus recondicionado custa cerca de US\$ 15.000, contra os US\$ 7.500 referentes a um mini-bus. Isto constitui um peso financeiro para os pequenos operadores, muitos dos quais não se qualificam para o crédito bancário, devendo angariar financiamento dos membros das suas famílias.

## RECOMENDAÇÕES

As recomendações aqui apresentadas são a curto prazo (2007–2008 ou talvez até 2010) e a longo prazo (2010–2020 e mais tarde). As recomendações também dizem respeito a questões específicas contidas no plano do governo de substituir as actuais operações de pequenos autocarros por grandes autocarros—questão que constitui o objecto do presente estudo.

### Recomendações a Curto Prazo

Tal como se encontra indicado no Capítulo 5, o actual sistema funciona e os seus aspectos positivos parecem superar os negativos. O sistema é produtivo, fiável e altamente competitivo. Opera numa rede de rotas bem desenvolvida, com envolvimento mínimo do governo, proporcionando acesso rápido aos centros de emprego e de comércio e contribuindo, de forma significativa para o emprego no sector informal. É o principal serviço para os pobres que dele dependem para o transporte de e para o trabalho, para a escola e para as compras. Embora possa parecer caótico e possa contribuir para a ocorrência de problemas de segurança e congestionamento rodoviários, transporta a maior parte das pessoas para os destinos pretendidos com frequência razoável e a um preço razoável. Daí as seguintes recomendações:

***Deixar o sistema "como está."*** Para 2007–2008 (ou talvez até 2010), permitir que a indústria de autocarros em Maputo continue a operar como até à data. Não interferir e não introduzir novas regras. Deixar que o sector privado continue a fornecer serviços com intervenção mínima por parte do governo.

***Melhorar a aplicação da lei.*** Melhorar a aplicação das leis de trânsito para as viaturas privadas, assim como para os autocarros visando melhorar a segurança, reduzir o congestionamento e aliviar os engarrafamentos de trânsito.

***Começar a investir em autocarros.*** O governo deve começar a investir na infra-estrutura de autocarros, em especial nas faixas para autocarros em estradas movimentadas de duas faixas. Esta medida iria aliviar imediatamente as estradas em piores condições (por exemplo, a Av. V. Lenine).

## **Recomendações a Longo Prazo**

***Desenvolver e implementar uma hierarquia e o tratamento prioritário dos autocarros.*** Maputo deve desenvolver uma hierarquia dos autocarros e introduzir viaturas maiores em faixas destinadas a autocarros e em corredores de grande procura. A actual procura (2005), só no Município de Maputo, está estimada em 350.000 deslocações de passageiros em autocarros por dia. A JICA prevê que este número venha a aumentar para mais de 400.000 até 2010 e para 575.000 em 2020 na Cidade de Maputo (e na mesma proporção, para mais de 800.000 em 2020 na Área do Grande Maputo). Esta procura justifica a criação de uma hierarquia das operações dos autocarros. Os autocarros grandes devem circular nas rodovias principais e as viaturas mais pequenas devem circular nas estradas secundárias e locais, com integração destes serviços. Isto implica a introdução de tratamento prioritário e de faixas de rodagem para autocarros nos principais corredores.

***Desenvolver um plano director dos transportes públicos.*** O desenvolvimento de uma hierarquia das estradas requer uma análise e um estudo. As propostas para a introdução de faixas de rodagem para autocarros no estudo da JICA de 2001 constituem um bom ponto de partida. Todavia, esse estudo diz respeito a um plano director de estradas, e não a um sistema de autocarros. As recomendações para o sistema de autocarros foram apenas um subproduto. Um sistema de autocarros eficiente e equitativo para as condições prevalentes em Maputo deve basear-se num plano director distinto dos transportes públicos. O estudo deve abranger a Área do Grande Maputo (Maputo e Matola), que funciona como uma única entidade urbana do ponto de vista socio-económico. O estudo da JICA abrangeu apenas o Município de Maputo. O nosso breve estudo e as recomendações não substituem um plano director dos transportes públicos.

***Investir na infra-estrutura dos autocarros.*** O governo deve investir nesta infra-estrutura, em especial nas faixas destinadas aos autocarros em estradas de duas faixas muito movimentadas visando melhorar significativamente as operações dos autocarros. O governo deve disponibilizar a infra-estrutura fixa necessária ao transporte eficiente em autocarros, enquanto que o sector privado deve fornecer autocarros e serviços. Os investimentos devem incluir estradas na cidade utilizadas por autocarros e as respectivas paragens, espaços, terminais, faixas e outro tratamento prioritário para os autocarros. Uma parte deste investimento deve ser coberto pelo imposto do combustível de 5 por cento. O Apêndice A apresenta alguns planos seleccionados para o desenvolvimento de infra-estruturas adoptados do estudo da JICA 2001.

***Apoiar a melhoria da eficiência dos operadores.*** O governo pode contribuir para tornar as operações dos autocarros mais seguras e mais eficientes (1) desenvolvendo acções de formação

em gestão e manutenção, a serem disponibilizadas pelas instituições do governo ou pelos doadores e (2) oferecendo incentivos fiscais e outros de carácter financeiro, tais como o acesso ao crédito comercial com vista a encorajar a criação de cooperativas operacionais efectivas e empresas de maior dimensão.

## **IMPLICAÇÕES DOS PLANOS DO GOVERNO**

Muitos dirigentes do governo, das empresas e cívicos preconizam a substituição dos mini-buses por autocarros grandes mais adequados a um ambiente urbano moderno. Eles defendem que os autocarros grandes irão aliviar o congestionamento e o caos produzidos pela grande frota de pequenos autocarros e que os grandes prestarão um melhor nível de serviços—que seja programado, previsível, mais seguro e, de um modo geral, mais eficiente. Em vez disto, o Ministério dos Transportes contempla a possibilidade de aquisição de novos autocarros grandes para substituir alguns ou todos os mini-buses. Ainda não são conhecidos os detalhes do plano do governo nesta matéria. Para que o plano possa ser avaliado, é necessário responder às questões colocadas no Documento 3-1. No mínimo, os planos do governo devem ser totalmente transparentes e discutidos abertamente antes da tomada de qualquer decisão. A secção a seguir trata de algumas das implicações dos planos propostos.

### **Custos de Capital Elevados**

O custo de um autocarro grande novo é de cerca de US\$ 150.000 a US\$ 200.000—aproximadamente 20 vezes o preço de um mini-bus recondicionado. Um autocarro deste tipo pode transportar cerca de 90 a 100 passageiros—apenas 5 a 6 vezes a capacidade de um mini-bus. Os autocarros grandes têm uma vida económica de 10 a 12 anos, durante os quais eles acumulam uma grande quilometragem e se tornam obsoletos. Não existe nenhum mercado significativo para autocarros grandes usados como existe para os mini-buses. Assim, a utilização de autocarros grandes implica a aquisição de viaturas novas. O elevado custo de capital referente aos autocarros grandes não estará ao alcance dos actuais operadores de autocarros pequenos. É razoável assumir que as empresas do governo local (tais como os TPM), os concessionários estrangeiros ou as empresas com ligações ao governo serão os vencedores deste empreendimento.

### **Não há Justificação para a Substituição de Toda a Frota**

Não prevemos a necessidade de substituir a frota de pequenos autocarros por autocarros grandes. Mesmo os planos a longo prazo para a introdução de hierarquias têm espaço para acomodar autocarros pequenos e grandes e as actuais condições das estradas nos Distritos 3-5 garantem a continuidade da utilização de mini-buses, uma vez que os grandes não podem lá operar.

A actual frota do Município de Maputo (não incluindo a Matola) tem uma capacidade fixa de transporte de passageiros de 33.000 lugares (a capacidade de transporte depende da frequência das partidas). A substituição de toda a frota de mini-buses implicará cerca de 100 autocarros grandes (33.000 lugares a 100 espaços/autocarros grandes = 330 autocarros). Isto não garante uma oferta suficiente em termos de capacidade de transporte. A estimativa do custo de 330 novos autocarros é de cerca de US\$ 50 milhões (US\$150.000 x 330 = US\$ 50 milhões). A questão que se coloca é saber onde é que o governo irá obter esse valor. E isso refere-se apenas ao Município de Maputo. Não é conhecido o número real de autocarros grandes a serem adquiridos, mas

mesmo que sejam comprados 100, que é mais ou menos a dimensão da frota nominal dos TPM, o valor é de aproximadamente US\$ 15 milhões.

### **Sobressalentes e Manutenção**

É bem conhecida a escassez de peças sobressalentes e a manutenção de má qualidade dos autocarros grandes nos países em desenvolvimento, tal como é exemplificado pelos TPM. Não está claro como é que este problema será tratado com a frota nova. De que maneira é que o programa irá garantir o fornecimento adequado de peças sobressalentes e de mecânicos qualificados a longo prazo? Os sobressalentes para os mini-buses não constituem um problema tão grande. Muitos deles são idênticos aos sobressalentes dos carros e são fáceis de obter. Se esta questão não for resolvida, a nova frota será provavelmente vandalizada, tal como está a acontecer com a frota dos TPM.

### **Emprego**

Estima-se que cerca de 14.000 pessoas tenham emprego directo na indústria de mini-buses como motoristas e cobradores. As indústrias de apoio, tais como as oficinas de reparação, os fornecedores de peças sobressalentes e de combustível e os vendedores, empregam muito mais pessoas. A maior parte delas faz parte do sector informal gigantesco existente em Moçambique. A eliminação destes postos de trabalho irá criar privações para os pobres que se encontram a trabalhar agora na indústria de pequenos autocarros.

### **Ineficiência**

Os TPM constituem um exemplo da ineficiência de uma companhia de autocarros grandes. A melhor medida da sua ineficiência é o rácio de trabalhadores por autocarro a operar: 11 por autocarro contra 4 na indústria de pequenos autocarros. Com base na nossa experiência em Moçambique e noutros países em desenvolvimento, suspeitamos que esta ineficiência repetir-se-á em qualquer programa de autocarros grandes.

### **Falta de Acções Complementares**

Se a aquisição de novos autocarros for financiada pelo imposto de combustível ou por quaisquer outros recursos do governo, faltarão o financiamento para as acções urgentes, tais como o investimento em infra-estruturas de autocarros e a gestão do tráfego de carros e de autocarros.