

Programa de Renovação dos Autocarros de Dacar, 2005-2008

Estudo de Caso Líderes do Programa de Planeamento do Transporte Urbano (LUTP)

Este estudo de caso faz parte do programa de Líderes de Planeamento do Transporte Urbano (LUTP). Destina-se a fornecer informações de base antes de um debate com facilitação. Não tem como intenção apresentar uma descrição completa da situação e não deve ser usado como material de fonte primária.

Este trabalho é um produto de funcionários do Banco Mundial. As constatações, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não reflectem necessariamente as opiniões dos Directores Executivos do Banco Mundial, ou dos Governos que representam. O Banco Mundial não garante a precisão dos dados incluídos neste trabalho. As delimitações, cores, denominações e outras informações contidas em qualquer mapa deste trabalho não implicam qualquer juízo por parte do Banco Mundial sobre o estatuto jurídico de qualquer território ou a anuência ou aceitação de tais delimitações.

Este estudo de caso foi escrito por Ajay Kumar com contribuições de Joanna Moody e Kate Henvey DeMoss. A elaboração deste estudo de caso foi apoiada pelo Mecanismo Consultivo de Infra-estruturas Público-Privadas (PPIAF) e pelo Programa de Assistência à Gestão do Sector Energético (ESMAP) e pela Janela de Mobilidade Urbana do Fundo Fiduciário de Múltiplos Doadores de Mobilidade e Logística (MOLO).

Este trabalho está disponível sob a licença da Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Ao abrigo desta licença, o utilizador pode copiar, distribuir, transmitir e adaptar o presente trabalho, incluindo para fins comerciais, nas seguintes condições:

Atribuição - Cite o trabalho da seguinte forma: "Ajay Kumar. 2022. Programa de Renovação dos Autocarros de Dacar. Estudo de Caso. *Leaders in Urban Transport Planning (LUTP) Program*. Washington, D.C.: World Bank."

Traduções – Se gerar uma tradução deste trabalho, adicione a seguinte renúncia de responsabilidade juntamente com a atribuição: Esta tradução não foi gerada pelo Banco Mundial e não deve ser considerada uma tradução oficial do Banco Mundial. O Banco Mundial não será responsabilizado por qualquer conteúdo ou erro nessa tradução.

Adaptações – Se gerar uma adaptação deste trabalho, adicione a seguinte renúncia de responsabilidade à atribuição: Esta é uma adaptação de um trabalho original do Banco Mundial. Os pontos de vista e opiniões expressas na adaptação são da exclusiva responsabilidade do autor ou autores da adaptação e não são endossadas pelo Banco Mundial

Elaborado em: Dezembro de 2017
Última actualização: Agosto de 2022



Programa de Renovação dos Autocarros de Dacar, 2005-2008

Em 2005, o Banco Mundial concedeu um crédito de USD 15,9 milhões (12 milhões de euros ou 7,9 mil milhões de francos CFA) para apoiar a renovação da frota de miniautocarros de passageiros de Dacar e reforçar a capacidade dos operadores privados dos miniautocarros. O crédito destinava-se a cobrir 75% do custo da renovação dos veículos, e os restantes 25% seriam financiados pelos operadores dos autocarros como parte do seu pagamento adiantado. Apesar de alguns atrasos iniciais, o programa conseguiu melhorar a qualidade das operações dos autocarros na cidade. As autoridades municipais estavam a ponderar a expansão do programa e discutiam sobre os méritos de prosseguir com base no sucesso alcançado.

O presente estudo de caso apresenta informações de base para discussão sobre como as melhorias de capital foram organizadas e financiadas para o sector informal de transportes públicos em Dacar, Senegal. Este proporciona múltiplas perspectivas sobre as vantagens e desvantagens de diferentes abordagens para a reforma do sector informal dos transportes públicos. Ao ler este material, considere as seguintes perguntas:

- Quais foram os principais problemas enfrentados pelo sector dos autocarros antes da reforma? Encontra algum paralelo com as condições na sua cidade/país?
- Este programa foi um sucesso? Porquê ou porque não? Para quem?
 - O que funcionou bem? Quais são as principais condições e acções necessárias para o sucesso de um programa de renovação de autocarros?
 - Que objectivos não foram atingidos? Como poderão as futuras reformas ser melhor estruturadas para o alcance destes objectivos? Que outras partes interessadas, se houver, poderiam ser envolvidas para agregar valor às reformas futuras?
- O que torna tão difícil para o sector privado obter financiamento para os autocarros?
- O que aconselharia ao Ministro com vista a reforçar este programa?

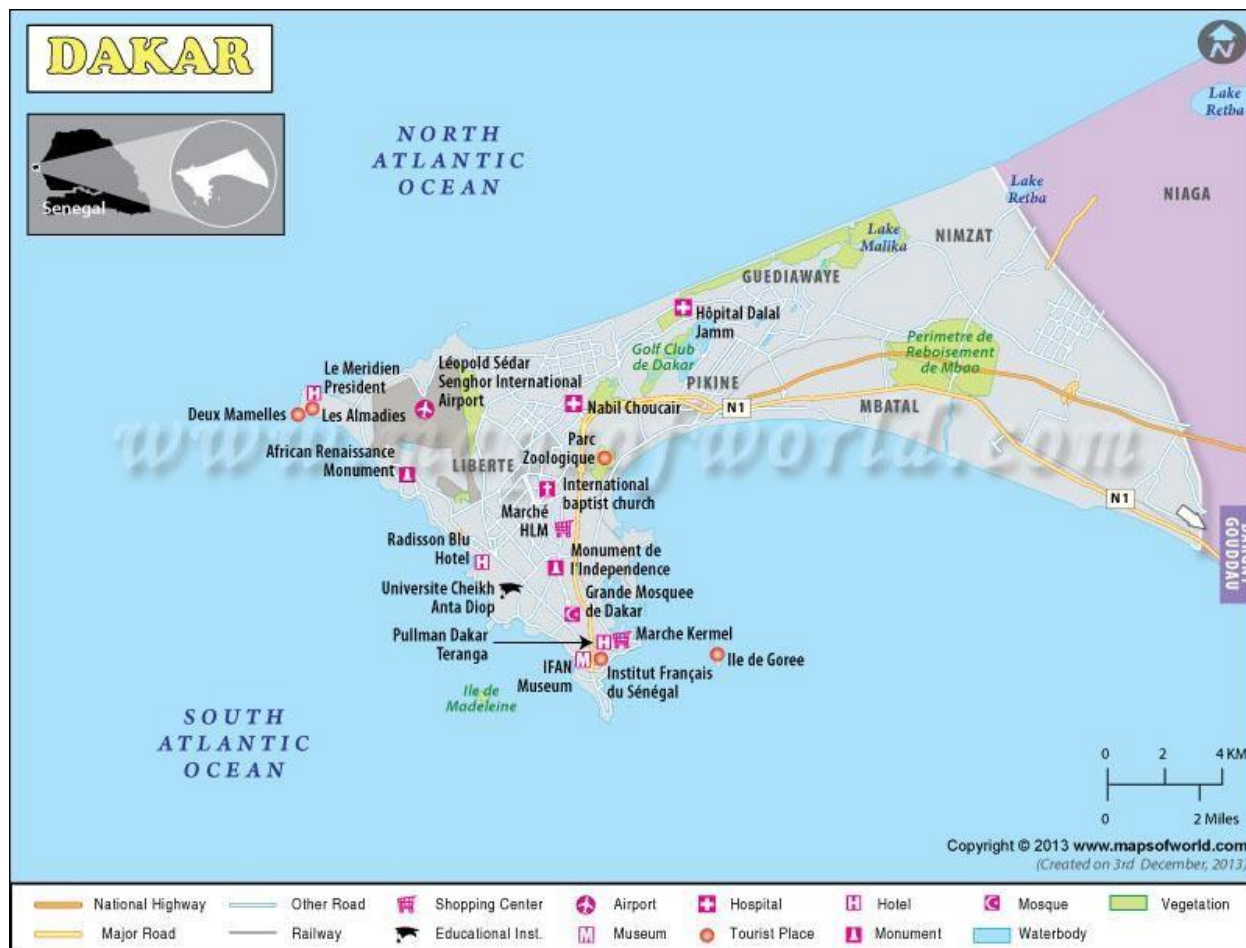
Contextualização

Senegal é um país da região do Sahel com um território nacional de 196 722 quilómetros quadrados localizado no extremo da África Ocidental. Os índices elevados da pobreza rural, o acesso limitado a infra-estruturas e serviços básicos nas zonas rurais e um sector agrícola em declínio devido a secas frequentes desencadearam a migração para as zonas urbanas. A economia senegalesa cresceu mais de 6% ao ano entre 2014 e 2018; no entanto, a pandemia da COVID-19 alterou significativamente as perspectivas económicas do país, afectando as exportações e os sectores de serviços críticos, como o turismo e os transportes. A mão-de-obra informal do país - que se estima que contribuía com cerca de 60% do PIB antes da pandemia - foi particularmente atingida. O crescimento da economia senegalesa manteve-se concentrado nas zonas urbanas, estimulado pelos sectores da construção e dos serviços.

A cidade capital Dacar ocupa apenas 0,3% do espaço territorial do Senegal, mas é responsável por mais de 60% da actividade económica do país. Estima-se que 3,13 milhões de pessoas - ou seja 22% da população senegalesa de 14,3 milhões - vivem na região metropolitana de Dacar. A população de Dacar está a crescer a uma taxa média anual de 3,6%, que é quase o dobro da média nacional de 2,2% ao ano. O sector dos transportes é de importância estratégica fundamental para o crescimento económico do Senegal, especialmente para os pobres, que mais dependem dos serviços de transportes públicos. No entanto, tal como em muitos países em desenvolvimento, o governo do Senegal tem tido dificuldade em satisfazer a crescente procura de mobilidade. É confrontado com os desafios duplos de aumentar o acesso às oportunidades através dos transportes, enquanto lida com as externalidades negativas associadas ao incremento das viagens urbanas. O financiamento das infra-estruturas de transportes é muito dependente dos fundos públicos, os recursos inadequados que são afectados não são devidamente priorizados, e o financiamento privado continua limitado. A falta de manutenção das estradas por causa do financiamento insuficiente tornou-se uma preocupação séria.

A cidade foi fundada numa península e, na ausência de políticas integradas de uso da terra, expandiu-se para o exterior em forma de funil (ver Mapa 1). Muitas das mais recentes cidades satélite e subúrbios estão a 30 km ou mais do centro da cidade, onde a maior parte do emprego pode ser encontrado. Há duas grandes cidades satélites localizadas a leste: Pikine-Guediawaye com uma população de cerca de 1 100 000 habitantes e Rufisque com uma população de 250 000 habitantes (mas em franco crescimento). Existe uma procura muito substancial de viagens de longa distância para o centro e, por conseguinte, as distâncias médias de viagem até ao trabalho são muito mais longas do que seria o caso normalmente em cidades desta dimensão.

Mapa 1: Área metropolitana de Dacar [PLACEHOLDER]



Contexto Institucional

No início da década de 1990, a responsabilidade pelo transporte urbano encontrava-se dispersa por vários ministérios e agências do governo nacional do Senegal, principalmente o Ministério das Infra-estruturas e Transportes Terrestres (*Ministere des Infrastructure et des Transports Terrestre*, MITTD), e a falta de coordenação entre essas várias entidades constituía um desafio. Em 1993, o Governo do Senegal criou uma Comissão de Coordenação dos Transportes Públicos composta por partes interessadas em representação das autoridades nacionais e locais e operadores de transportes privados e presidida pelo Director dos Transportes Rodoviários e pelo Director dos Serviços Técnicos da Autoridade Urbana de Dacar.

Em Março de 1997, o MITTD e o Ministério das Finanças criaram uma nova agência de coordenação dos transportes urbanos denominada Comissão Executiva de Transportes Urbanos de Dacar (CETUD). A CETUD foi criada como um "entidade público com carácter profissional" e foi-lhe atribuída nos termos da Lei n.º 97-01, a responsabilidade pelo planeamento e monitorização da política de transportes urbanos na região metropolitana de Dacar. A CETUD tem um presidente com funções administrativas e executivas e uma assembleia plenária

composta por 19 membros representando profissionais de transportes urbanos, autoridades nacionais e locais, empresas privadas, operadores e associações de utentes. As suas operações são financiadas através do *Fonds de Développement des Transports Urbains* (Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos). O Estado disponibiliza uma cifra anual de 400 milhões de francos CFA (USD 890 000) e as autoridades locais e os operadores de transportes devem complementar a contribuição do Estado (embora não esteja claro se efectivamente contribuem integralmente para materializar essa contribuição complementar). O CETUD também actua como o canal de ajuda internacional ao sector dos transportes urbanos. Apesar da sua designação, a CETUD tem muito poucos poderes executivos. Embora o CETUD possa firmar acordos de concessão com operadores licenciados para a atribuição de rotas, este não detém o controlo sobre a emissão de licenças aos operadores. E embora o CETUD possa propor as condições de um acordo de compensação com os operadores se as tarifas oficiais não cobrirem os custos, a implementação de eventuais pagamentos de compensação requereria a anuência do Ministério das Finanças.

O Ministério das Infra-estruturas e dos Transportes (MITD) continua a ser a autoridade nacional responsável pelos transportes urbanos no Senegal. O MITD define a estratégia geral do sector e assegura a sua implementação pelas várias agências, fundos e operadores que actuam sob a sua supervisão. O MITD emite igualmente licenças aos operadores de transportes e é responsável pela qualidade das infra-estruturas e dos serviços.

Panorâmica geral do sistema de transporte urbano em Dacar antes da reforma

A era dos Serviços Públicos de Transportes do Estado

Durante as décadas de 1960 e 1970, as empresas de autocarros foram nacionalizadas no processo de descolonização. A constituição da empresa estatal de transportes públicos *Société de transport du Cap-Vert* (SOTRAC; empresa de transportes de Cabo Verde) deu início ao regime regulamentado de transportes públicos. O governo nacional financiou os custos de capital dos autocarros e das infra-estruturas e financiava os défices de exploração.

Quando se tratasse da aquisição de autocarros para as empresas estatais, os resultados muitas vezes eram decepcionantes. Durante a década de 1990, os autocarros não conseguiram durar a sua vida económica porque (1) o operador do sector público não era responsável pela substituição da frota e era motivado pelo objectivo de maximização dos lucros no curto prazo, o que implicava a operação dos autocarros durante longas horas com pouca manutenção; (2) não foram introduzidas reformas operacionais e a estrutura tarifária foi fixada abaixo do custo de recuperação total, o que resultou no declínio e eventual paralisação das empresas estatais de autocarros na maioria das cidades; (3) os que adquiriam o material circulante muitas vezes não obedeciam as directrizes competitivas e transparentes; e (4), por vezes, os fornecedores do material circulante era recompensados com pagamentos pela manutenção e peças sobressalentes superiores aos valores do mercado.

As tarifas eram reguladas pelo governo nacional e a SOTRAC oferecia descontos a certos grupos de viajantes, tais como alunos, pensionistas, militares e policiais. À medida que os custos

operacionais aumentaram, os subsídios públicos não cresceram proporcionalmente e os operadores não conseguiram compensar a diferença aumentando as tarifas. Durante os Programas de Reajustamento Estrutural dos meados da década de 1990, os problemas de financiamento foram agravados pela retirada de concessões fiscais (relativamente aos direitos aduaneiros e ao imposto sobre o valor acrescentado) de que a SOTRAC usufruía anteriormente. Os défices operacionais significaram que os operadores passaram a ter dificuldades de assegurar fundos e o financiamento necessários para a manutenção e substituição da sua frota com idade avançada. A situação financeira da SOTRAC continuou a deteriorar-se e a sua frota diminuiu de cerca de 500 autocarros em 1987 para quase nenhum em 1996. A SOTRAC cessou as suas operações no final da década de 1990 e foi liquidada.

Com o incentivo do governo, uma nova empresa privada, Dacar Dem Dik (DDD), assumiu o controlo dos activos da SOTRAC e iniciou as suas actividades em 2001 ao abrigo de um acordo de concessão de 15 anos. A DDD começou com 60 autocarros, mas em 2004 tinha menos de 40, o que resultou num serviço irregular, intervalos longos entre autocarros e avarias frequentes. A base da concessão da DDD era que continuaria a cobrar as mesmas tarifas que a antiga empresa SOTRAC. E apesar de o Estado ter concordado em fazer pagamentos pelo serviço público à DDD, os subsídios não foram recebidos atempadamente, a DDD enfrentava graves problemas de fluxo de caixa, a sua situação financeira permaneceu precária, e havia muito poucos autocarros disponíveis para as operações diárias. Ao longo dos anos seguintes, foram adquiridos 409 autocarros adicionais através da assistência bilateral.

À medida que a oferta de serviços de autocarros estatais da SOTRAC decresceu e o seu sucessor enfrentou dificuldades para prestar um serviço de qualidade face à crescente procura de transportes na região metropolitana de Dacar, serviços privados de micro-autocarros e miniautocarros, conhecidos localmente por *cars rapides* e *Ndiaga Ndiaye*, surgiram para satisfazer a crescente procura. Durante este período, o número de miniautocarros que operam serviços de transportes públicos informais e pouco regulamentados na região de Dacar aumentou de apenas algumas centenas para 3 000. De modo que, em 2000, a maior parte da oferta de transportes públicos em Dacar era composta por *cars rapides* e *Ndiaga Ndiaye*.

A surgimento e a importância dos transportes públicos informais

Como em outras cidades africanas, andar a pé é o principal modo de transporte em Dacar. Com base num inquérito aos agregados sobre viagens realizado em 2000, constatou-se que caminhar servia quase 73% das viagens de porta-a-porta efectuadas por pessoas com idade igual ou superior a 14 anos na região de Dacar; e isto é provavelmente um valor subestimando da proporção dos que andam a pé quando se deslocam de e para as paragens dos transportes públicos e que não foram contabilizados no inquérito. Apesar do elevado número de peões na região, os ambientes para caminhada permanecem inadequados. A falta de passeios e de passadeiras protegidas, a falta de iluminação nas ruas e outros desafios contribuem para preocupações de segurança e de falta de protecção, especialmente entre as mulheres.

Os residentes da região de Dacar também dependem muito dos transportes públicos, que serviam 22,4% das viagens efectuadas por pessoas com idade igual ou superior a 14 anos em

2000. Em Dacar, existem quatro tipos de serviços de transportes públicos:

1. Serviços de autocarros "formais" prestados pela Dacar Dem Dik (DDD), empresa privada sucessora da SOTRAC;
2. Serviços ferroviários numa extensão de 27 km entre Dacar e os seus subúrbios prestados pela *Petit Train de Banlieue* (PTB, anteriormente conhecida por *Petit Train Bleu*), uma sociedade anónima detida pelo Estado;
3. Táxis legalmente registados; e
4. O sector dos transportes públicos "informais", constituído por serviços de micro-autocarros e miniautocarros (*cars rapides* ou *Ndiaga Ndiaye*) e serviços de táxi partilhados não licenciados, conhecidos por *clandos*.

Em 2000, apenas cerca de 5,5% dos utentes de viagens de transportes públicos durante os dias úteis utilizaram serviços formais de autocarros operados pela DDD e outros 11,3% usavam os serviços de táxis licenciados. Até 83% dos utentes de viagens de transporte público nos dias úteis na região dependiam de serviços de transporte público "informais" – 39,7% dos *cars rapides*, 28,8% dos *Ndiaga Ndiaye*, e 14,6% dos *clandos*. Como os utentes dos serviços de transporte público informais tendem a realizar viagens mais frequentes, em 2000 os *cars rapides* e os *Ndiaga Ndiaye* eram responsáveis por 54% e 38% da demanda de transporte público por viagem, respectivamente.

Ndiaga Ndiaye, *cars rapides* e *clandos* servem diferentes mercados de utentes e, portanto, têm diferentes estratégias operacionais. Em geral, os *Ndiaga Ndiaye* operam em rotas "regionais" mais longas, os *cars rapides* em rotas mais lentas e urbanas, e os *clandos* nas rotas mais curtas, servindo essencialmente apenas viagens locais e da vizinhança.

Imagem 1. Um *car rapide* lotado e um táxi licenciado ao longo de uma rua em Dacar, Senegal.



Fonte: Guillaume Colin e Pauline Penot, 2000, via Flickr CC BY-NC-ND 2.0.
<https://www.flickr.com/photos/guillaumecolin/4108101361/>

O número exacto de *cars rapides* que operam em Dacar é desconhecido, mas de um modo geral acredita-se que seja de 2 500 a 3 000. Os *cars rapides* podem acomodar entre 23 e 32 passageiros, dependendo do veículo específico. A maioria dos veículos eram carrinhas comerciais de segunda mão importadas e que foram convertidos em miniautocarros improvisados para o transporte de passageiros. A razão para converter as carrinhas em lugar de comprar os miniautocarros construídos com esse fim específico era parcialmente de natureza económica, pois os direitos aduaneiros aplicáveis aos veículos comerciais eram significativamente mais baixos do que os aplicáveis aos veículos de passageiros. Os veículos comerciais também eram práticos porque as peças sobressalentes encontravam-se prontamente disponíveis e os mecânicos locais estavam familiarizados com os mesmos. Embora mantendo uma imagem padronizada (conhecida por "habillage"), os serviços dos *cars rapides* e Ndiaga Ndiaye eram tipicamente prestados por muitos operadores individuais com um ou mais veículos.

Antes da reforma, o sector informal era muito pouco regulamentado e os operadores dos *cars rapides* e dos Ndiaga Ndiaye definiam as suas próprias rotas. Os operadores propunham uma rota, solicitavam a aprovação pelo MITTD, que posteriormente emitia uma licença válida por um ano. O nível de regulação era bastante mínimo, sem restrições sobre frequências, número de veículos ou licenças por rota ou tempo de serviço definido. O operador, na maior parte dos casos o próprio proprietário, paga o "imposto de selo" no valor de CFA 15 000 francos CFA e teria de provar que o veículo utilizado tinha o seguro em dia e que estava em boas condições de circulação ("carte grise"). No entanto, a falta de aplicação da lei significava que muitos outros operadores prestavam serviços sem possuírem as licenças oficiais.

Os Ndiaga Ndiaye operavam com base no modelo de lotar a viatura e partir, apenas saindo dos terminais quando atingissem o número de passageiros determinado pelo condutor. Salvo casos excepcionais, todos os passageiros ficam sentados durante a viagem. Os condutores raramente param ao longo do percurso. Se eles pararem, será apenas para a saída de passageiros perto de um terminal. Assim que o veículo chegar ao terminal, este volta a colocar-se na fila de espera, aguardando por passageiros e depois partem na direcção oposta.

Os cars rápidos também aplicam o modelo operacional de "lotar e partir", mas mais flexível. Dependendo da probabilidade de encontrar passageiros pelo caminho, o condutor pode decidir partir com um veículo meio cheio ou, em alguns casos, quase vazio. O condutor irá então optar pelo itinerário mais rentável entre o ponto de partida e o ponto de chegada, considerando os possíveis passageiros e a velocidade para veículos comerciais. Não havia paragens formais para os serviços de cars rápidos excepto os terminais; os passageiros são embarcados e desembarcados mediante "solicitação". Esta prática pode ser conveniente para o passageiro, mas muitas vezes resulta em manobras perigosas por parte dos condutores e contribuiu para um elevado número de incidentes de trânsito rodoviário na região metropolitana. Por vezes, os condutores embarcam tantos passageiros que acabam ultrapassando a capacidade dos veículos; ver os utentes perigosamente em pé nos para-choques durante as horas de ponta é bastante comum em Dacar.

Antes da reforma, o governo nacional definia os tipos de tarifas oficiais, mas estas eram muitas vezes ignoradas. As tarifas, que eram muitas vezes negociadas numa base de viagem a viagem, eram na maioria dos casos inferiores às tarifas oficiais, mas os condutores tomavam as suas próprias decisões sobre as diferentes tarifas e os passageiros que faziam ligações tinham muitas vezes de efectuar dois ou três pagamentos separados para completar uma viagem.

Antes da reforma, as receitas provenientes dos passageiros eram a única fonte de rendimento para o sector. Normalmente, os utentes pagavam as tarifas ao condutor ou cobrador. A partir dessas tarifas, o condutor tinha de pagar o combustível, pequenas reparações, multas e efectuar pagamentos não oficiais. Com o montante remanescente, o condutor pagava o aluguer semanal ou mensal (também designado por "meta") ao proprietário do veículo. Os proprietários e condutores não estavam vinculados por qualquer contrato formal ou escrito e a falta de transparência poderia levar à exploração de ambas as partes.

Financiamento dos transportes públicos informais antes da reforma: Constrangimentos para a renovação da frota

Os serviços informais de transporte público operavam com base em margens muito reduzidas. Estimativas de custos operacionais para os *cars rapides* obtidas a partir de entrevistas aos operadores sugeriam que o combustível representava cerca de 34% dos custos totais, as despesas com o pessoal e administração outros 32%, e as multas e pagamentos não oficiais chegavam aos 17% (veja Tabela 1). Estes custos de exploração não criam espaço para despesas de capital (juros sobre o capital investido e provisão para a renovação dos veículos).

Uma vez que a produtividade de qualquer veículo no caótico e competitivo mercado informal de transportes públicos é baixa, os elevados custos fixos resultantes do compromisso de financiamento de veículos ultrapassam as eventuais poupanças dos custos variáveis decorrentes das reparações e do consumo de combustível proporcionadas por um veículo novo. Isso poderia agravar os custos médios das operações e o reembolso da dívida estaria acima do que pode ser recuperado através dos passageiros com o actual nível das tarifas autorizadas pelo governo.

Tabela 1. A estrutura de custos anunciada pelos operadores antes da reforma, os miniautocarros *cars rapides*

Item	Custo anual (Milhões de francos CFA)	Percentagem
Combustível	3,4	34
Pessoal e Administração	3,2	32
Multas e Sanções	1,7	17
Outros materiais (pneus, peças sobresselentes, lubrificantes)	0,9	9
Manutenção e Reparações	0,8	8
Total dos custos operacionais directos	10	100

Fonte: IBIS Transport Consultants 2008.

Os operadores privados de miniautocarros na região deparavam-se com constrangimentos financeiros e não dispunham de conhecimento de mercado necessário para investir em autocarros padrão de boa qualidade. Isto contribuía para a fraca qualidade da frota de veículos. A maioria dos veículos tinha mais de 25 anos (alguns com 40 anos) e em geral estavam em mau estado, causando graves problemas em termos de poluição atmosférica local e de segurança.

Tipicamente, os operadores não tinham a garantia necessária para assegurar o financiamento para a aquisição de frotas. A falta de garantias, combinada com o facto de os operadores, muitas vezes, não terem experiência de preparar planos de negócio credíveis, significava que os bancos comerciais tinham relutantes em ceder empréstimos aos operadores.¹ As instituições financeiras responderam garantindo qualquer empréstimo com o valor do veículo e cobrando um prémio de taxa de juro em reconhecimento do risco assumido. Infelizmente, ambas as respostas aumentam a probabilidade de o operador ser incapaz de reembolsar o empréstimo, embora o impacto da primeira seja menos óbvio do que da última.

¹ Estes dois aspectos contrastam com o sector formal dos transportes que tende a ter activos na forma de imóveis, e um historial comercial no qual podem basear os seus planos futuros.

Garantir um empréstimo contra o valor de um veículo era problemático porque: (1) o valor residual de um veículo, quer seja medido num mercado em segunda mão ou pelo seu potencial de rendimento líquido, não se deprecia a uma taxa constante durante a sua vida útil, mas apresenta um declínio mais acelerado durante os primeiros anos do empréstimo e (2) o saldo remanescente de um empréstimo baseado em pagamentos mensais iguais durante a sua vigência (como é prática comum) regista um declínio a uma taxa muito mais lenta durante esses primeiros anos do período do empréstimo. O financiador tem de manter o saldo remanescente sobre o empréstimo abaixo do valor residual do veículo para manter a garantia e, portanto, exige um depósito significativo no início do empréstimo - 25% para um banco a 40% para um financiador individual é típico - e também somente oferecendo um financiamento de curto prazo (geralmente 3 anos, ou 4 anos no máximo). Estes dois tipos de restrições são particularmente prejudiciais para o financiamento de autocarros de maiores dimensões, pelos preços mais altos e ciclos de vida mais longos do que os miniautocarros.

Estes factores conjugam-se e restringem severamente a capacidade de um operador cobrir os reembolsos nos primeiros meses do compromisso financeiro, especialmente com a inflação moderada e os riscos adicionais de natureza cambial. Além disso, o fluxo de caixa líquido proveniente das operações quase certamente não é suficiente para custear a manutenção preventiva completa do veículo, normalmente considerada um custo evitável (e perda de receitas) no curto prazo. Sem a manutenção preventiva apropriada, há uma probabilidade real de o valor residual do veículo baixar ainda mais rapidamente do que a instituição financeira esperaria, e que a reintegração de posse poderia não permitir a recuperação integral do saldo do empréstimo. Isto resulta na cobrança de um prémio de risco ainda maior, aumentando o desafio enfrentado pelos operadores informais de transportes públicos que pretendam obter financiamento para a renovação da frota.

A fragmentação da posse e da estrutura operacional do sector informal dos transportes públicos agrava ainda mais os problemas de acesso ao financiamento. Na maioria dos casos, o comprador é um indivíduo (que pode ser o condutor-proprietário ou um investidor não comercial) e, como tal, a sua capacidade de cumprir os compromissos do empréstimo é altamente vulnerável em caso de disponibilidade do veículo (devido a um acidente ou por causa de problemas técnicos). Na maioria dos casos, o operador não dispõe de outros veículos que gerem um fluxo de caixa positivo com o qual possam efectuar os pagamentos relativos à nova aquisição. Além disso, como indivíduo, são mais vulneráveis ao abuso de autoridade por parte das agências reguladoras e à extorsão de elementos criminosos. Todos estes factores contribuem para o tornar incumprimento do reembolso do empréstimo ainda mais provável.

Concepção do Programa de Renovação dos Autocarros

Em 2005, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de USD 15,9 milhões (cerca de 8 mil milhões de francos CFA) para financiar a renovação dos miniautocarros (ou seja, dos cars rapides) operados pelo sector privado informal. A proposta incluía uma componente para a formalização (ou profissionalização) do sector, através da introdução de um sistema formal de atribuição de rotas e de uma estrutura tarifária oficial, juntamente com a assistência técnica e formação para

os operadores e condutores. Para aceder ao programa, os operadores de miniautocarros teriam de formar grupos legalmente reconhecidos ao abrigo de um sistema de atribuição de rotas e de uma estrutura tarifária oficial.

Grupos de Operadores

Para participar no programa de renovação, os operadores (proprietários de veículos) eram obrigados a aderir, ou formar um grupo de operadores conhecido por *groupement d'intérêts économiques* (Grupo de Interesse Económico; EIG). Os EIG eram colectivamente responsáveis pelos reembolsos dos empréstimos. Apenas os operadores existentes com uma licença válida (carte grise) eram autorizados a participar. Para cada novo autocarro colocado em serviço, um autocarro existente tinha de ser retirado e transformado em sucata.

A *Association de financement des professionnels du transport urbain de Dacar* (AFTU) foi formada para administrar a componente dos operadores do programa de renovação. A AFTU era responsável pela representação dos EIGs nas suas interações com a autoridade de planeamento e coordenação (CETUD) e com o fornecedor de autocarros. Foram formados 14 GIEs com os membros de 9 GIEs que participavam no programa de renovação.

Especificações do veículo e concurso público

Um dos principais objectivos do programa era reduzir a poluição, oferecendo incentivos aos operadores para transformar em sucata os miniautocarros antigos e substituí-los por veículos mais recentes, mais eficientes em termos de consumo de combustível e menos poluentes numa base de substituição de um veículo por outro. Para cada novo autocarro colocado em serviço, um autocarro existente tinha de ser retirado e transformado em sucata.

Embora a opção de utilizar veículos em segunda mão reconicionados tenha sido considerada, não foi aceite pelos operadores nem pelo governo. A opção teria criado um problema muito importante e complicado de controlo da qualidade do veículo.

As especificações dos veículos foram definidas pelo governo nacional do Senegal, que lançou um concurso público para aquisição de autocarros em Setembro de 2003. Uma condição do concurso público era que o serviço de pós-venda dos veículos teria de estar disponível no Senegal. Outra condição era que a garantia devia cobrir cinco anos ou 200 000 quilómetros, dependendo do que ocorrer primeiro. O contrato para o fornecimento de 505 autocarros foi ganho por um fornecedor da Índia, a Tata International, que apresentou um veículo tecnicamente aceitável para 22 milhões de francos CFA (ou seja, USD 50 000) por unidade, incluindo impostos – cerca de metade do preço cotado pelo proponente mais próximo. Os veículos seriam parcialmente montados por uma empresa local recém-formada, a SENBUS, com apoio do governo numa fábrica local.

Condições Financeiras

Com o apoio do empréstimo do Banco Mundial, o governo nacional do Senegal cobriria 75% do custo da renovação dos veículos. Os operadores, que poderiam continuar a ser particulares possuindo um ou alguns veículos, tinham de contribuir com os restantes 25% do preço do veículo. Uma vez que os proprietários de veículos individuais em muitos casos tinham acesso limitado ao capital, os autocarros foram disponibilizados em regime de locação financeira devendo os empréstimos ser reembolsados em cinco a seis anos.

Embora o programa não imponha inicialmente uma garantia de solvabilidade para os operadores, a AFTU criou um fundo de garantia comum (*Fonds de caution mutuelle*, FCM) que poderia ser utilizado para ressarcir os incumprimentos.

Uma parte do reembolso do empréstimo do veículo de cada operador era encaminhada para este fundo. Além disso, os veículos tinham de ter o seguro contra terceiros, incêndios e roubos (embora não contra danos).

A maioria dos operadores teve dificuldade em angariar fundos para os depósitos. Mesmo aqueles que tinham condições de pagar recusaram-se a contribuir com os seus próprios fundos em "solidariedade" com aqueles que não estavam em condições de pagar. Esta falta de financiamento para os depósitos ameaçava fazer descarrilar todo o programa.

O problema foi abordado em duas fases. Na *primeira fase*, foi concedido à AFTU um empréstimo para a primeira remessa de 105 autocarros pela *Société générale de banques du Sénégal* (SGBS), um banco comercial; o empréstimo foi parcialmente garantido a partir de uma conta bloqueada contendo 180 milhões de francos CFA provenientes da transformação dos carros em sucata (*primes à la casse*), que eram fundos emprestados por um banco estatal de desenvolvimento. Este acordo foi e um modo geral considerado insatisfatório porque parecia expor o governo a riscos indevidos. Por conseguinte, na *segunda fase*, foi criado um fundo mútuo *Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs de la région de Dakar* (Mec-Trans) para que os operadores pudessem participar nesse mecanismo. Este fundo, que opera como uma espécie de sociedade fraterna ou de poupança e crédito, recebe depósitos dos membros e concede-lhes crédito. O Mec-Trans foi fundado em Janeiro de 2006, embora apenas tenha sido formalmente registado junto das autoridades fiscais em Outubro de 2007. O MEC-Trans recebeu um empréstimo do *Fonds de Promotion Economique*, um banco estatal de desenvolvimento, para financiar os depósitos dos operadores. A garantia relativa ao empréstimo é, em parte, constituída pelos fundos de garantia (*fonds de caution mutuelle*) e, em parte, por uma conta bloqueada para os ~~primes~~ das segunda e terceira remessas de veículos desmantelados para sucata.

Estrutura de Financiamento

Em termos gerais, os empréstimos foram concebidos para serem pagos ao longo de cinco a seis anos, com taxas de juro que variavam entre os níveis baixos de 6% (para a AFTU relativamente ao crédito da IDA) e 10,5% (para o empréstimo da SGBS para pagar os depósitos). O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é tributável sobre os encargos de locação e está incluído nos encargos de reembolso do operador.

A AFTU está registada para efeitos de IVA, pelo que o IVA que cobra sobre os pagamentos de locação é creditado em função do IVA pago na aquisição dos veículos. Qualquer operador registado para o IVA teria de cobrar o IVA sobre as vendas de bilhetes, mas poderia compensar o IVA pago na locação. No entanto, a maioria dos operadores não estão registados para o IVA e pagam um imposto comercial simples, conhecido como Contribution Globale Unique (CGU), que é escalonado em função do volume de negócios declarado.

A utilização de uma agência de locação financeira do sector privado para fornecer os veículos ou gerir o programa de locação financeira foi prevista numa fase inicial. Pensava-se que a dependência em relação às instituições existentes conduziria a custos mais baixos e iria acelerar o programa. Os processos de consultas na fase inicial com o sistema bancário senegalês resultaram em custos de intermediação muito elevados, pelo que esta opção teve de ser abandonada.

Acordo de Concessão

Para alavancar ainda mais o programa de renovação para a formalização das operações, a CETUD identificou 18 rotas para contratação. Para participar no programa, um EIG teve de concordar em explorar as rotas com base num acordo de concessão que especificasse o número de autocarros a utilizar e as tarifas a cobrar. O acordo de concessão também definia as condições para as revisões das tarifas e previa pagamentos de subsídios, caso os operadores não pudessem atingir o ponto de equilíbrio financeiro mesmo com as tarifas controladas. Em princípio, o referido acordo de concessão deverá especificar também o nível do serviço a oferecer (em termos de veículo-quilómetros), o horário de funcionamento e a frequência do serviço. No entanto, a CETUD não conseguiu chegar a acordo com os EIGs sobre estas questões, e os anexos relevantes do acordo de concessão nunca foram preparados.

Assistência Técnica

Foi prestada assistência técnica às organizações de operadores para reforçar a sua capacidade de cumprimento dos acordos de concessão. A AFTU foi apoiada por uma empresa local de contabilidade e gestão financeira para gerir o projecto. Além disso, a CETUD organizou inicialmente a formação dos operadores e dos membros da tripulação, e o empréstimo do projecto financiou a assistência técnica aos EIGs para o controlo e supervisão das operações. Depois de Março de 2008, a AFTU e os EIGs tiveram de financiar por si próprios os serviços de assistência técnica necessários, o que teria impacto nas taxas de adesão dos operadores e, em última análise, resultaria em reduções do pessoal.

Questões de Implementação

A entrega dos novos autocarros sofreu atrasos por duas razões. Em primeiro lugar, muitos dos operadores ficaram inicialmente insatisfeitos com a escolha da Tata como o único veículo disponível no âmbito do programa. Nessa altura, a Tata era uma marca desconhecida e estes estavam relutantes em se comprometerem a comprar esses veículos até perceberem melhor qual seria o seu desempenho no Senegal. Em segundo lugar, tal como referido anteriormente, a maioria dos operadores não conseguiu financiar os depósitos a partir dos seus próprios recursos, pelo que a AFTU teve de contrair empréstimos junto do SGBS. Os problemas com a primeira remessa foram agravados pela relutância dos bancos comerciais locais em abrirem uma carta de crédito (LoC) sem a garantia de um depósito para todo o montante. Passaram-se cerca de seis meses até que a CETUD pudesse garantir o financiamento para que a carta de crédito fosse emitida.

A primeira remessa de veículos foi entregue em Dezembro de 2005. A segunda remessa de 225 veículos demorou mais de 18 meses a entregar. Este atraso resultou, em parte, de dificuldades na fábrica de montagem e, em parte, dos problemas que os operadores continuavam a enfrentar para angariar fundos para o depósito. A terceira remessa de 131 veículos foi entregue entre Novembro de 2007 e princípios de 2008. Ocorreram alguns atrasos na encomenda dos últimos 44 veículos, porque a Mec-Trans aparentemente enfrentava dificuldades na angariação de financiamento para os depósitos. Em meados de 2008, todos os 505 veículos tinham sido entregues.

Impacto do Programa de Renovação dos Autocarros

O acordo de concessão especifica as obrigações contratuais. As operações do dia-a-dia são controladas por gestores de linha e partidas dos autocarros são controladas por despachantes. Inicialmente, os gestores de linha e o pessoal de apoio do controlo eram remunerados pela

CETUD como assistência técnica ao EIG, financiada pelo empréstimo para o projecto. No entanto, a partir de 2008, o pessoal de controlo foi contratado pelo EIG, embora em menor número do que antes.

Em princípio, os gestores de linha registam todos os veículos à medida que partem e registam os números dos bilhetes na posse do cobrador à partida e quando regressam. Além disso, registam as receitas brutas e líquidas (após o pagamento de despesas como refeições e combustíveis). As receitas líquidas são então pagas aos operadores. Para os passageiros, os serviços emitem um bilhete para cada viagem, com código de cores para indicar quantas etapas o passageiro pagou.

A formalização das operações dos autocarros através da introdução de acordos de franquia introduziu três grandes melhorias na qualidade dos serviços prestados: (1) uma expedição mais rápida e fiável de veículos nos pontos de partida e um itinerário fiável ao longo da rota do autocarro (os veículos informais só começam a circular a partir do terminal quando estão lotados de passageiros e, muitas vezes, acabam mudando a sua rota ao longo do percurso); (2) previsibilidade das tarifas dos utentes (no sector informal, o condutor ou o cobrador podem alterar as tarifas arbitrariamente com base na procura); e (3) receitas mais altas para os proprietários dos novos autocarros (no sector informal, quase 17% das receitas eram perdidas devido aos pagamentos não oficiais).

Custos Operacionais

A estrutura dos custos operacionais apresentada na Tabela 2 (com base na média de todos os operadores) baseia-se em entrevistas com os operadores. No âmbito do programa, as receitas recebidas pelos proprietários aumentaram. Os pagamentos não oficiais, que correspondiam a cerca de 17% dos custos dos antigos *cars rapides*, foram eliminados.

Tabela 2. Estrutura de custos comunicada pelos operadores após a reforma.

Item	Custo anual (Milhões de francos CFA)	Percentagem	
		Incluindo o reembolso do capital	Excluindo o reembolso do capital
Combustível	8,4	41,2	60,4
Tripulação	2,9	14,2	20,9
Pneus	1,0	4,9	7,2
Manutenção	1,6	7,8	11,5
Total dos custos operacionais directos	13,9	68,1	
Reembolsos de capital	6,5	31,9	
Total dos custos anuais	20,4		
Receita declarada	21,6		
Lucro líquido (excluindo despesas gerais)	1,2		

No entanto, os custos operacionais são no global significativamente mais elevados para os veículos novos quando se incluem os reembolsos de capital. Os operadores beneficiaram-se de subsídios implícitos substanciais, cujos custos são suportados pelo Governo. Em primeiro lugar, os pagamentos compensatórios dos veículos desmantelados, correspondentes a 2,46 milhões de francos CFA (USD 5 500) por veículo, representam mais de 10% dos custos dos novos miniautocarros e situam-se substancialmente acima do valor veículos antigos. Porque o governo teve dificuldades em efectuar os pagamentos do último lote de veículos, parece pouco provável que seja possível continuar a conceder subsídios se o programa for prorrogado. Em segundo lugar, os termos do crédito da IDA são significativamente mais acessíveis em relação aos que poderiam ser obtidos comercialmente. Em terceiro lugar, os custos administrativos do programa, que são substanciais, foram financiados através do crédito da IDA e eventualmente terão de ser reembolsados pelo Governo. Finalmente, os riscos cambiais são suportados pelo governo e pelo fornecedor dos autocarros.

Qualidade do Serviço e Acordos de Concessão

As linhas AFTU oferecem um serviço mais regular, fiável e confortável do que os antigos *cars rapides*. Os passageiros apreciam a introdução de bilhetes e de tarifas fixas para as diferentes etapas, o que reduziu as tensões associadas à necessidade de negociar tarifas para cada viagem. Os passageiros informam que, em média, as tarifas são agora inferiores em relação às do antigo sistema, uma vez que não estão sujeitas a “segmentação” arbitrária da rota ou ao encurtamento das rotas. A utilização de paragens fixas também parece ter reduzido a duração das deslocações.

Os operadores afirmam que respeitam escrupulosamente as condições do *cahier des charges* e que, em particular, cumprem cuidadosamente os horários e que não esperam até que os autocarros fiquem lotados para saírem do terminal. Embora os passageiros tenham inicialmente notado melhorias na disciplina operacional, alguns acreditam que a disciplina dos condutores está a dissipar-se. Há evidências empíricas de um retorno paulatino às práticas do sector informal. Alega-se que alguns operadores estão a utilizar os novos autocarros para prestarem serviços às empresas para transportarem trabalhadores de e para o local de trabalho (em violação dos seus acordos de concessão) e que alguns condutores continuam a mudar de rota para “apanhar” passageiros. Foi também observado que o estado geral dos veículos se deteriorou significativamente desde a sua introdução, em particular a carroçaria, as luzes e os pára-brisas.

Os acordos de concessão garantem aos concessionários o direito exclusivo de operar nas rotas especificadas por um período de cinco anos renováveis, sujeito ao desempenho satisfatório. No entanto, é evidente que as concessionárias estão frequentemente sujeitas a concorrência ilegal e que a CETUD não consegue fazer valer o monopólio. A concorrência com os miniautocarros “antigos” ainda não está sob controlo. O número de miniautocarros novos situado em 505 representa apenas cerca de 20% de toda a frota de miniautocarros. É necessário atingir uma massa crítica para aumentar o impacto do programa.

O acordo de concessão tencionava inicialmente incluir especificações sobre o nível de serviço a prestar e a frequência do serviço. No entanto, a CETUD e os operadores não chegaram a um entendimento quanto a tais termos e estes elementos-chave estão omissos no acordo. Os acordos de concessão determinam que os operadores devem elaborar planos de negócio semestralmente e preparar contas anuais, e ambos devem ser disponibilizados à CETUD. No

entanto, não existem provas de que os planos ou as contas tenham sido elaborados. A CETUD adoptou um sistema de controlo de curto prazo, recolhendo informações sobre operações, receitas e despesas diárias. Este sistema deveria ter-lhe permitido produzir informações estatísticas básicas sobre o sistema, o que facilitaria a avaliação do programa e constituiria uma boa base para a revisão da estrutura tarifária e para a definição de objectivos operacionais futuros. No entanto, essa monitorização não está a ser feita.

Muitos ganhos de eficiência obtidos com a reforma do sector dos transportes públicos foram provavelmente anulados pelos baixos níveis de manutenção rodoviária no Senegal. A necessidade anual de manutenção de rotina é estimada em 40 mil milhões de francos CFA, excluindo a necessária reabilitação com o custo de aproximadamente 200 mil milhões de francos CFA. No entanto, os recursos atribuídos e disponíveis apenas para a manutenção rodoviária são muito inferiores ao mínimo necessário.

Perguntas para Discussão

Colocando-se no lugar de um formulador de políticas em Dacar e aprendendo com a experiência deste programa inicial de renovação de autocarros e pensando na sua expansão, considere as seguintes questões:

- Quais foram os principais problemas enfrentados pelo sector dos autocarros antes da reforma? Encontra algum paralelo com as condições na sua cidade/país?
- Este programa foi um sucesso? Porquê ou porque não? Para quem?
 - O que funcionou bem? Quais são as principais condições e acções necessárias para o sucesso de um programa de renovação de autocarros?
 - Que objectivos não foram atingidos? Como poderão as futuras reformas ser melhor estruturadas para o alcance destes objectivos? Que outras partes interessadas, se houver, poderiam ser envolvidas para agregar valor às reformas futuras?
- O que torna tão difícil para o sector privado obter financiamento para os autocarros?
- O que aconselharia ao Ministro com vista a reforçar este programa?

Referências

O presente estudo de caso resume o material que também aparece nas seguintes publicações:

- [1] IBIS Transport Consultants. 2008, June. *Dakar Bus Financing Study* [projecto de relatório não publicado]
- [2] Kumar, Ajay e Christian Diou. 2010. *The Dakar Bus Renewal Scheme: Before and After*. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program discussion paper no. 11. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17806>
- [3] Transitec Ingénieurs-Conseils. 2021, October. *The Minibus Renewal and Professionalisation Process: A Combined Approach to Modernise Paratransit Services in Dakar, Senegal*. Study of Informal Passenger Transport Reforms in Sub-Saharan Africa. Agence Française de Développement (AFD), Paris, France. [projecto de relatório não publicado]