



Luís Machado da Luz *

O que fica do que passa? Ainda a respeito do estudo do transporte marítimo de mercadorias nos Açores

As notícias sobre o estudo do transporte marítimo de mercadorias nos Açores que “aqueceu” o debate nos Açores durante algum tempo é, no presente, um tema que se poderá considerar moribundo, atendendo aos últimos desenvolvimentos políticos na Região Autónoma dos Açores, com a dissolução da Assembleia Legislativa daquela Região.

Mas o que fica de tudo isto?

A minha pretensão no presente artigo é a de deixar algumas ideias acerca do tema que me parecem particularmente relevantes, socorrendo-me de um princípio económico e de uma lei da física.

O primeiro é o princípio de Pareto, que diz o seguinte: 20% do esforço é responsável por 80% dos resultados. Por outras palavras, este princípio afirma que uma pequena parcela das causas tem um efeito desproporcionalmente grande em termos de impacto. Este princípio é, hoje, essencial no processo de resolução de problemas e de tomada de decisões, ajudando a priorizar soluções, através da identificação das iniciativas prioritárias para causar o máximo impacto.

Quanto à segunda, trata-se da lei do elo mais fraco, estabelecida por Elyahu Goldratt, um físico israelita, que refere que um sistema é tão forte quanto o mais fraco dos seus elos. Este princípio significa que a força máxima que se consegue imprimir numa cadeia corresponde à capacidade máxima suportada pelo elo mais fraco, sendo um conceito fundamental na perspetiva das organizações e na abordagem de temas complexos e com diversas restrições, cujos respetivos comportamentos terão de ser compatibilizados.

Como se poderão aplicar estes dois conceitos no caso em apreço?

No que respeita ao princípio de Pareto, observa-se que o Produto Interno Bruto (PIB) e o Valor Acrescentado Bruto (VAB) gerados pelas ilhas de São Miguel e Terceira, correspondem a pouco mais de 80% do total dos Açores, segundo o Serviço Regional de Estatística dos Açores. Significa isto que cerca de 20% das ilhas contribuem com cerca de 80% do output.

No que concerne à lei do elo mais fraco, a referida lei refere de forma clara as limitações que o elo mais fraco impõe num sistema complexo. Em termos de aplicação no transporte marítimo de mercadorias dos Açores, observa-se que o sistema, pela sua extensão e ao integrar no seu funcionamento todas as ilhas, compromete irremediavelmente a sua eficiência e eficácia. Se considerarmos que os 80% corresponde aos elos mais fortes e os restantes 20% aos elos mais fracos, fazer com que todas as ilhas integrem o mesmo sistema é comprometer a respetiva funcionalidade, tratando de forma idêntica o que é inerentemente díspar.

As consequências para o sistema, nomeadamente em termos da sua eficiência e equidade, como consequência da obrigatoriedade de prática de preços iguais para qualquer ilha, obriga à obtenção de margens adicionais na carga movimentada nos mercados mais importantes como é o caso do percurso entre portos continentais e as primeiras duas ilhas dos Açores a serem escaladas, para compensar os prejuízos nos percursos interilhas remanescentes.

Entretanto, de acordo com a legislação em vigor, o atual sistema de transporte marítimo coloca, de forma genérica, todas as ilhas nas mesmas circunstâncias, afetando os mesmos meios, ou seja, os mesmos navios porta-contentores, na cobertura da totalidade das ilhas. Significa isto que, desta forma, as ilhas com maior capacidade produtiva se veem penalizadas, atendendo a que os navios operam uma elevada percentagem do tempo, e com reduzidas taxas de ocupação, em operações destinadas às ilhas de menor dimensão. Estas operações representam uma inequívoca perda de eficiência de meios, com reflexos indiscutíveis nos preços praticados.

Aliás, foi necessário um evento disruptivo como o furacão “Lorenzo” e os danos provocados no porto das Lajes das Flores, em 2019, para que se testassem novas soluções e meios, para além de novas modalidades de intervenção pública.

Em complemento aos dois conceitos apresentados acima, temos a considerar duas abordagens distintas em termos de políticas públicas e que se revelam incontornáveis no presente contexto: uma focada na

eficiência e outra na equidade, sendo que ambas as abordagens são, em larga medida, mutuamente exclusivas. Por outras palavras, quanto mais se pretender que um sistema seja equitativo, menos eficiente este será, aplicando-se também o inverso.

Decorrente do regime de obrigações públicas implementadas, com cobertura de todas as ilhas a preço igual, poder-se-á considerar que foi dada primazia à equidade, em prejuízo da eficiência. Esta abordagem orientada para a equidade é, sobretudo, a destacada pelos *stakeholders* (ou partes interessadas) afetos às ilhas com menores volumes de tráfego. Em oposição, a abordagem relativa à eficiência corresponde àquela a que aspiram os *stakeholders* das duas ilhas com maiores volumes de tráfego.

Nestes termos, considero que o principal problema do atual sistema reside na tentativa de conciliação destas duas abordagens antagónicas, contudo, não satisfazendo as expectativas de nenhuma das partes.

É exatamente por essa razão que se revela necessária uma discussão ampla, envolvendo agentes privados e públicos e abordagens multidisciplinares. Neste quadro, não é, com toda a certeza, com um único estudo que se resolveria um assunto desta complexidade, para mais sem que a questão da intervenção pública tenha sido abordada com detalhe no estudo em apreço. Assim, poder-se-á considerar que a base para uma tomada de decisão é demasiado incipiente.

A este respeito, será de mencionar um parecer da Autoridade da Concorrência, acerca de um projeto de lei de 2022, da autoria do PSD, apresentado na Assembleia da República que propunha a subsidição da cabotagem marítima insular. O referido parecer da Autoridade da Concorrência sugere, por várias vezes, a necessidade de reavaliação do regime de cabotagem insular por parte do legislador, em conjunto com os governos regionais, organismos e agências nacionais do setor. Tal reavaliação permitiria identificar e avaliar os modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público, com vista a dotar o legislador de informação que possibilite a escolha do modelo mais adequado, que promova a eficiência e minimize as distorções da concorrência. Para além disto, a mesma entidade propôs a implementação de um novo modelo regulatório pró-competitivo, tendo em conta a necessidade de alteração do regime aplicável aos preços, sendo uma opção a considerar a introdução de um preço máximo.

Em suma, no estado atual da discussão do tema, considerando que cerca de 20% do total das ilhas representa 80% do total do rendimento gerado, tais ilhas não deveriam estar sujeitas aos mesmos critérios que as restantes em termos de ligações, sob pena de se obstaculizar o respetivo desenvolvimento. É exatamente isso que o sistema de transporte marítimo, vital para qualquer região insular e arquipelágica, tem efetuado ao longo das últimas décadas. Infelizmente, o sistema político nunca olhou devidamente para este assunto.

É em grande medida devido à ligeireza das abordagens que as políticas públicas em Portugal são, tantas vezes, inconsequentes, acabando os estudos realizados nesse âmbito totalmente esquecidos.

Toda esta história fez-me recordar Argos Panoptes, uma estranha personagem da mitologia grega, possuidor de cem olhos que nunca se fechavam simultaneamente, de modo a poder estar sempre alerta. Quando tal sucedeu, sucumbiu, assassinado. Primeira lição: esta é uma analogia acerca do papel regulador dos organismos públicos e do qual não deveriam nunca abdicar.

No corolário da história sobre os olhos de Argos Panoptes, após a sua morte, os seus olhos foram colocados na cauda dos pavões. Segunda lição: não cumprido o papel para que fomos incumbidos e falharmos, uma possível saída é a vaidade, simbolizada na cauda do pavão. Será esse o nosso problema endémico?

* Doutorado em Sistemas de Transportes pela Universidade de Coimbra, ao abrigo do Programa MIT Portugal