

A Desregulamentação do Setor Transportes*

Newton de Castro
Philippe Lamy

O controle do Estado sobre o setor transportes expandiu-se vigorosamente ao longo das últimas décadas. Ferrovias e portos privados foram estatizados, grandes conglomerados foram criados pela União para gerir e operar esses sistemas (RFFSA e Portobrás); estatais de outros setores ampliaram suas operações nos subsectores de transporte ferroviário e marítimo, bem como na movimentação portuária (e.g., CVRD, Petrobrás); operadoras estatais dominam (ou dominaram) os subsectores de transporte marítimo (Lloyd Brasileiro), de serviços aeroportuários (Infraero), estando ainda presentes no transporte urbano de passageiros, tanto ferroviário (CBTU, Trensurb, Metrô) como também rodoviário, nas grandes capitais (CMTC/SP, CTC/RJ).

Outrossim, o Estado também controla, através do regime de concessão, permissão ou autorização, a entrada de empresas nos subsectores portuário, ferroviário, hidroviário, aéreo e rodoviário de passageiros. O mandato legal de controle da constituição de novas empresas, para fins de limitação da oferta, existe até no setor de transporte rodoviário de carga, no qual predominam transportadores autônomos e empresas privadas de pequeno e médio portes.

Entretanto, esse modelo estatizante e intervencionista, encontrado em maior ou menor grau nos mais diversos países do mundo, passou a ser questionado ainda na década de 70, nas nações industrializadas. A esse processo se seguiu uma intensa onda de desregulamentação e de privatização, liderada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Essa tendência se alastrou por vários países, chegando finalmente ao Brasil nesta década de 90, quando passou, de fato, a fazer parte do programa e das ações do governo federal. Assim, gradualmente, as primeiras reformas liberalizantes começaram a ser propostas e implementadas, e o programa de privatização ganhou novo ímpeto com a venda de grandes empresas estatais.

Não obstante a determinação do governo em levar adiante essas reformas, pouco tem sido discutido sobre seus possíveis impactos. Nesse sentido, muitas questões em relação à eficiência econômica e à distribuição de renda estão ainda sem resposta: qual a estrutura de mercado resultante dessas reformas? Estariam lá os elementos necessários para levar as empresas a ter uma conduta adequada, do ponto de vista da oferta de serviços e dos preços praticados? Caso contrário, estariam as agências governamentais capacitadas a avaliar as condições de mercado e a estabelecer salvaguardas tanto para proteger os consumidores/usuários como para balizar as práticas concorrenciais? Como ficariam a saúde financeira das empresas e as suas possibilidades de crescimento?

No caso brasileiro, constata-se um movimento pendular de regulamentação do subsector de transporte aéreo, que teve seu auge na década de 70; o ensaio de desregulamentação iniciado

em 1990, por sua vez, já começa a ser revisto. A nova regulamentação dos portos foi o resultado de anos de tentativas frustradas de rever a arcaica legislação que asfixiava o subsector. A ausência de uma liderança eficaz do Executivo (que encaminhou inicialmente o projeto de lei ao Congresso) e de um projeto inicial bem estruturado permitiu que o processo de negociação do texto legal, no Legislativo, gerasse uma regulamentação confusa e também omissa em aspectos fundamentais, muito embora contenha alguns avanços significativos. No caso ferroviário, constatamos que parte das disfunções hoje existentes nesse subsector pode ser explicada pela ausência de uma regulamentação adequada e de uma agência capacitada para sua aplicação.

À guisa de conclusão geral, tem-se que os avanços das reformas regulatórias foram dificultados, principalmente, por fatores internos e comuns aos agentes do próprio Poder Público. Dentre esses fatores, destaca-se a cultura das agências regulatórias avessa a qualquer tipo de flexibilização, em particular da ampliação da oferta de serviços através da entrada de novas empresas (mais do que a flexibilização de preços e tarifas). Sobrepe-se, ainda, o fato de que algumas dessas reformas não foram antecedidas por esforços no sentido de compreender melhor a dinâmica econômica de cada setor afetado. Em tais circunstâncias, acabam por predominar os interesses de grupos mais organizados — via de regra, das empresas ofertadoras ou usuárias e dos sindicatos de trabalhadores —, bem como a cultura das próprias agências governamentais. Desafortunadamente, essa situação ambígua por vezes resulta em reformas sem um paradigma referencial claro e sem a definição dos resultados a serem alcançados. Não raro, os desempenhos econômicos aparentemente inferiores por vezes obtidos, e/ou as pressões dos grupos de interesse, passam a justificar argumentos no sentido do retorno às situações anteriores.

Ao que tudo indica, os avanços da desregulamentação deverão ser obtidos somente após muito esforço. Não há como esperar avanços em prol do “bem comum” (geralmente pouco representados nos foros de discussão) sem um mínimo de estabilidade política e de diretrizes para a administração pública. Ademais, os órgãos governamentais que cuidam desses setores necessitam ser reconstruídos, seus quadros treinados e mantidos, de forma a poder minimamente avaliar o desempenho econômico de seus respectivos subsectores.

Ademais, a exemplo do caso bem-sucedido da desqualificação parcial do preço dos derivados de petróleo, faz-se necessário avaliar e divulgar mais amplamente os resultados das reformas. Somente o apoio da sociedade poderá dar sustentação a um movimento que, em princípio, procura tirar privilégios de uns poucos em benefício de muitos.