

Entulho regulatório é persistente

Políticas públicas mostram que ainda há muito a desregular

*MARCELO DE PAIVA ABREU**

No final da década de 80, as preocupações centravam-se no desmonte do entulho autoritário, em boa medida legado do regime militar. Parte importante do entulho tinha de fato raízes mais profundas, muito anteriores a 1964: algumas varguistas, outras mais longínquas ainda, remontando aos currais eleitorais da República Velha. A história recente do Brasil tem mostrado que é mais fácil falar em se livrar de entulho autoritário do que realmente se livrar dele. A descrença nas reais virtudes dos princípios democráticos parece acabar por dominar corações e mentes, apesar de reiteradas declarações de boas intenções.

Essa dificuldade de negar o passado tem uma projeção na área econômica, especialmente no terreno da regulação. No Brasil, os excessos regulatórios, embora algo desbastado nos últimos anos, ainda são gritantes. Embora caibam dúvidas quanto à viabilidade de se proceder seletivamente no desmonte do aparato regulatório disfuncional, em muitos casos o governo tem julgado que o custo político de desmantelar a regulação abusiva não compensa, pelo menos no curto e médio prazo, os benefícios advindos da desregulação. Um exemplo relevante refere-se à sobrevivência de órgãos de regulamentação profissional, caracterizados em geral por regulação exorbitante, que pretendem jogar um papel político na sociedade civil totalmente incompatível com suas características institucionais, em particular sua dependência financeira de contribuições compulsórias.

O custo da manutenção desse entulho regulatório pode ser bastante alto. E frequentemente a explicação para a sua sobrevivência se confunde com as razões para a persistência do entulho autoritário. É clara a tendência à adoção continuada de políticas caracterizadas por interferência excessiva do Estado como regulador da atividade econômica ou como provedor de serviços. Na última semana, as dificuldades do desmonte dos excessos regulatórios foram ilustradas por declarações relativas à regulação do transporte aéreo. O titular do Ministério da Aeronáutica fez saber seus pontos de vista quanto a políticas públicas relativas ao transporte aéreo civil. Suas declarações foram suscitadas por preocupações relativas à possibilidade de o mercado brasileiro ser aberto à operação de empresas estrangeiras no caso do transporte de cabotagem. O ministro mostrou-se contrário a essa liberalização, embora pelas razões erradas. De fato, é difícil justificar a resistência à concessão de direitos de cabotagem com base em argumentos de preservação de empregos de brasileiros. Os argumentos técnicos são os mesmos que se aplicam à proteção no caso de bens. Presume-se que a maior concorrência resultante da entrada de competidores estrangeiros diminuiria custos, e tarifas menores redundem em benefício para os consumidores brasileiros. É bom manter emprego, mas é essencial saber a que custo. A resistência brasileira à concessão da chamada quinta liberdade da Convenção de Chicago, que permite a cabotagem por aeronaves estrangeiras, deve estar calcada em argumentos mais sólidos. Uma das dificuldades é que o Brasil por suas dimensões continentais apresenta um mercado especialmente interessante para cabotagem, principalmente se contrastado aos países europeus. Além disso, há um grande desequilíbrio, em termos de capacidade competitiva, entre as principais operadoras brasileiras e as empresas líderes no mercado mundial. É de fato difícil imaginar, mesmo a médio prazo, a negociação de acordos do tipo "céus abertos" com os dos EUA ou principais países europeus. A concessão de direitos de cabotagem poderia talvez ser considerada em um quadro mais geral de negociações que pudessem transcender o terreno dos serviços de transporte aéreo e até mesmo de serviços.

Entretanto, ao mesmo tempo em que resistia à cabotagem, o ministro deixou clara também a sua oposição a mudanças institucionais no setor de transportes aéreos que parecem totalmente justificáveis do ponto de vista do interesse público, embora possam contrariar interesses constituídos, especialmente no Ministério da Aeronáutica. Em particular, é contrário à transformação do Departamento de Aviação Civil (DAC) em agência regulatória independente e muito reticente quanto à privatização da Infraero. Os argumentos para manter o DAC dependente do Ministério da Aeronáutica não parecem sólidos. É claro que tem havido nos últimos anos desregulação apreciável no setor e consequente aumento da concorrência, embora o impacto sobre as tarifas praticadas ainda seja modesto. Mas um órgão regulatório eficaz deve ter independência para contrariar interesses estabelecidos e estar submetido em última instância ao controle parlamentar. De forma similar, não há razão para excetuar os aeroportos da política geral adotada pelo governo no sentido de privatizar provedores de bens e serviços. Se a Aeronáutica necessita de pistas de uso exclusivamente militar, deve negociar a construção de bases aéreas com a área econômica do governo. Outra dificuldade é que o Ministério da Aeronáutica recebe anualmente recursos da Infraero, operadora pública dos aeroportos. Com a privatização da Infraero, cabe ao governo federal, se for o caso, prover de recursos orçamentários adicionais o Ministério, aumentando assim a transparência do financiamento do setor. Um ministério militar, dadas as características intrínsecas ao *procurement* de armamentos, já tem enorme dificuldade em garantir que decisões discricionárias sejam de fato baseadas em argumentos essencialmente técnicos. Não há razão para agravar essas dificuldades preservando um arranjo institucional que demonstra fadiga. É claro que “perder” o DAC enfraquecerá politicamente o Ministério da Aeronáutica, mas certamente haverá formas de o governo compensar essa salutar mudança de regras, especialmente se aumentar a prioridade para a aquisição de aeronaves militares modernas. O Ministério poderá assim concentrar as atenções em suas funções associadas à defesa aérea.

* Marcelo de Paiva Abreu é Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.