UMA ABORDAGEM ABRANGENTE DA REGULAÇÃO DE MONOPÓLIOS: EXERCÍCIO PRELIMINAR APLICADO A TELECOMUNICAÇÕES

Ronaldo Fiani*

Resumo

Este trabalho propõe uma análise abrangente do problema da regulação econômica, ao abordar elementos geralmente dispersos na literatura econômica, ao mesmo tempo que considera a questão do ambiente em que se processa a regulação, isto é, o contexto mais amplo em que se insere a atividade regulatória, e que envolve a atuação de grupos de pressão, estrutura institucional, mercado externo, etc. A tese central é que a atividade regulatória deve ser percebida como uma das variáveis de política econômica, principalmente no caso de setores com efeitos significativos na performance do sistema econômico.

* Do Instituto de Economia da UFRJ.

1 Introdução

A literatura sobre regulação de monopólios é extensa e cresce continuamente. Entretanto, na maior parte das vezes, resume-se a discutir diferentes sistemas de tarifas e suas conseqüências em termos de eficiência da empresa regulada. Eventualmente, alguns elementos de bem-estar social, tal como a condição a priori da universalidade dos serviços, ou questões de concorrência, como o problema do preço de acesso, são introduzidos na análise, mas quase sempre com enfoque muito particular e localizado.

Alguns trabalhos, contudo, enfatizam a necessidade de se considerar o problema da regulação de monopólios de forma mais abrangente, não apenas com a introdução de elementos de bem-estar social, mas com a consideração explícita de problemas tais como efeitos sobre a cadeia produtiva, políticas de competitividade internacional, atuação de grupos de pressão, etc. Em outros termos, seria também necessário considerar o ambiente em que se processa a regulação.[1]

Essa necessidade existe em qualquer setor que requeira a regulação econômica, mas, antes de mais nada, se impõe no setor de telecomunicações, dado o dinamismo tecnológico demonstrado e seus amplos impactos sobre a economia.[2] Além disso, o setor de telecomunicações possui significativa relação com as transformações na estrutura econômica, vinculando-o diretamente ao processo de modernização econômica, como explicam Ernst e O'Connor (1992):

---

[1] Essa idéia se aproxima bastante da distinção de Levy e Spiller (1994) entre basic design e detail design. Segundo aqueles autores, "O desenho básico de um sistema regulador supõe a criação de mecanismos que impõem limites - de natureza substantiva ou de procedimento - à ação reguladora e que permitem dirimir controvérsias acerca da natureza daqueles limites. O desenho por setores, por outro lado, compreende os regulamentos sobre preços de utilidades públicas, subsídios diretos e indiretos, penetração de mercado, interatividade e assim por diante" [Levy e Spiller, 1994, p.220] (tradução do editor).

[2] Welfens (1997) lista alguns desses impactos: (i) aumenta a transparência na economia, o que facilita processos de arbitragem que incrementam a eficiência econômica; (ii) favorece a expansão das relações comerciais e o desenvolvimento de serviços financeiros; (iii) facilita o estabelecimento de alianças interfirmas, com

"À medida que os países desenvolvem atividades "intensivas em informação" tais como design, marketing, serviços financeiros etc, demandam serviços de comunicações mais sofisticados, em especial serviços de transmissão de dados de nova geração. Economias locacionais favorecem decididamente a instalação de indústrias intensivas em informação naqueles países dotados de infra-estrutura de comunicações avançadas"[3] (tradução do editor).

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar o esboço de um esquema de análise abrangente, que incorpore os elementos tratados de forma mais ou menos dispersa pela literatura e explicite os efeitos indiretos (nem sempre percebidos com clareza, e nem por isso pouco significativos) que podem estar envolvidos nas diferentes alternativas de regulação de monopólios.

Esse esquema de análise abrangente é aplicado, a título de exercício, ao estudo do processo regulatório em telecomunicações, e utilizam-se, principalmente, informações sobre as experiências da Inglaterra, do Japão e de países do continente europeu. O motivo que presidiu a escolha dessas experiências foi conferir prioridade aos casos em que a operadora nacional é, ou foi, empresa pública, na medida em que poderiam oferecer os paralelos mais significativos para o caso brasileiro.

No capítulo seguinte é apresentado um esboço de esquema analítico que examina as principais interações da atividade regulatória de uma firma monopolista. O terceiro capítulo procura aplicar esse esquema analítico ao caso das telecomunicações. O quarto e último capítulo

aumento no grau de eficiência global; e (iv) estimula o investimento externo ao possibilitar conexões mais rápidas e eficientes entre as subsidiárias de empresas transnacionais e suas respectivas matrizes, ao mesmo tempo em que aumenta a competitividade das firmas locais [Welfens, 1997, p.86]. Embora o autor esteja mais voltado para o caso das economias em transição de um sistema socialista para um regime de mercado, esses impactos também se verificam no caso de economias em desenvolvimento.

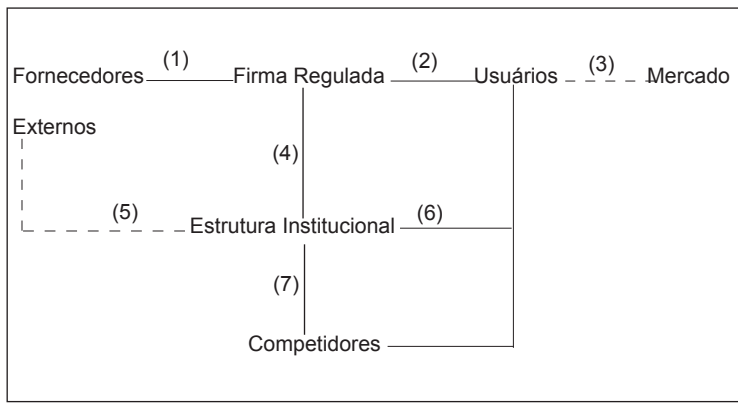
[3] Os mesmos autores acrescentam que inovações administrativas como a administração de estoques do tipo just-in-time exigem uma densa rede de comunicações locais [Ernst e O'Connor, 1992, p. 236].

resume as principais conclusões.

2 Um Esquema Abrangente de Regulação de Monopólios

A figura 1 apresenta as principais relações envolvidas no processo de regulação de monopólios. Trata-se de esforço de caráter preliminar, em que se procura identificar apenas as principais relações estabelecidas na atividade regulatória. Isso não significa que outros vínculos entre os agentes envolvidos não possam ser também significativos, especialmente os que dependem das características particulares do setor ou do país em questão. Assim, o esquema apresentado deve ser entendido como um primeiro esforço no sentido de mapear as principais inter-relações entre os agentes envolvidos na atividade regulatória, a ser detalhado e refinado de acordo com o caso em estudo.

FIGURA 1



A figura 1 compõe-se dos seguintes elementos:

- Firma Regulada: como o próprio termo indica, trata-se da firma na qual a(s) entidade(s) reguladora(s) exerce(m) sua atividade. Será suposta como um monopólio natural, ou, em caso de oligopólio, a firma com maior poder de mercado. No caso da indústria de telecomunicações, representaria a operadora nacional.
- Estrutura Institucional: esse é um termo genérico para representar não apenas o conjunto das entidades imediatamente responsáveis pela atividade regulatória da empresa monopolista, mas todas as instituições de caráter governamental que tenham a possibilidade de interferir, seja direta ou indiretamente, na atuação dessas entidades. Obviamente, uma definição mais precisa de quais instituições serão incorporadas nessa rubrica dependerá das particularidades do caso em estudo.
- Fornecedores: trata-se do segmento da indústria nacional responsável pela oferta de equipamentos para a firma regulada. No caso em estudo, a indústria nacional de equipamentos de telecomunicações.
- Usuários: trata-se não apenas dos consumidores finais dos produtos da firma regulada, mas também de empresas, que, para serem diferenciadas das famílias, serão denominadas empresas usuárias.
- Competidores da Firma Regulada: nessa rubrica devem ser incluídos competidores efetivos e potenciais, atuantes no mesmo mercado ou em mercados de produtos substitutos próximos, com capital de origem nacional ou transnacional.
- Mercado Externo: esse item engloba as exportações de empresas usuárias que utilizam como insumo os produtos ou serviços da firma regulada ou de suas competidoras.

As linhas cheias da figura 1 representam relações que se estabelecem necessariamente entre os elementos do esquema. As linhas pontilhadas (3 e 5) caracterizam relações de caráter apenas eventual, e dependem das características particulares dos agentes e do setor em estudo. Por exemplo, a relação entre os usuários da firma regulada e o mercado externo não é uma relação necessária: nada garante que

no debate inglês entre a desregulamentação em telecomunicações e competitividade internacional (os investimentos se redirecionariam para países com estruturas e oferta de serviços de telecomunicações mais eficientes e tecnologicamente sofisticados), e a ausência desse mesmo tipo de associação no debate sobre desregulamentação no caso japonês, explicariam, em grande medida, a atitude mais liberal e orientada para o mercado adotada no Reino Unido e a estratégia mais administrada e limitada no Japão, na década de 80.

A segunda questão é a possibilidade de captura da entidade reguladora pela firma regulada.[4] Em uma primeira abordagem, pode parecer que essa possibilidade é óbvia no caso em que a firma regulada não seja submetida a uma severa pressão competitiva. Entretanto, nem sempre é o caso. Ao discutir a experiência japonesa de reforma do setor de telecomunicações no Japão nos anos 80, Vogel (1996) observa que não apenas não há evidências de que a Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT), a operadora nacional de telecomunicações, tenha capturado o Ministry of Posts and Telecommunications (MPT), entidade responsável pela regulação do setor, como a observação dos fatos parece indicar o contrário: o MPT demonstrou adotar medidas com viés contrário aos interesses da NTT, em função de conflitos de poder no interior da burocracia estatal [Vogel, 1996, p. 5]. Esse exemplo parece sugerir que conflitos de poder devem ser estudados com detalhe antes de se admitir qualquer hipótese reducionista na relação entre a firma regulada e a entidade reguladora.

Uma terceira questão diz respeito à propriedade do capital da firma regulada. Há, na literatura, algumas tentativas de se estabelecerem parâmetros de análise que justifiquem, de acordo com as circunstâncias, que tipo de empresa é mais adequada para desempenhar as funções de empresa regulada: se uma empresa de capital privado ou uma empresa estatal. Uma dessas tentativas foi elaborada por Willig (1993): a partir de um modelo em que os agentes são o dirigente de uma empresa pública, o regulador de uma firma privada e o framer (a quem cabe decidir se a melhor alternativa em cada caso é uma empresa estatal ou uma empresa privada), o autor avalia sob que circunstâncias gerais é preferível estabelecer uma empresa estatal ou apenas regular uma empresa privada.

entre os usuários encontraremos firmas exportadoras ou importadoras. A relação entre a estrutura institucional e a firma regulada, por sua vez, é obviamente uma relação necessária.

3 A Inserção das Telecomunicações no Esquema Abrangente

A figura 1 apresenta a vantagem de representar uma estrutura analítica suficientemente flexível para dar conta das transformações recentes que têm afetado não só aquilo que se entende por telecomunicações, mas o próprio conceito de monopólio natural, fundamento teórico da defesa da regulação econômica. Como é sabido, a definição clássica de livro-texto de um monopólio natural era associada à presença de economias de escala em todo o segmento relevante da curva de oferta do setor, ou, de maneira mais geral, à existência de subaditividade. O setor de telecomunicações, geralmente associado à telefonia (transmissão de voz), era percebido evidentemente como tipicamente de monopólio natural. Seu caráter de rede, junto ao elevado investimento específico necessário, gerava custos fixos elevados e irrecuperáveis, cuja redução exigia garantia de tráfego mínimo por meio da rede.

Serão examinadas agora as relações identificadas na figura 1, com um pouco mais de detalhe, tomando-se como referência as telecomunicações.

3.1 Estrutura Institucional/Firma Regulada [relação (4)]

Na relação entre a estrutura institucional e a firma regulada, três questões merecem destaque. A primeira diz respeito ao ambiente político no qual se processa a regulação. Vogel (1996) enfatiza a importância que a ideologia assumida pelo governo desempenha no caráter do relacionamento entre a firma regulada e a entidade reguladora: "idéias são o filtro pelo qual os tomadores de decisão interpretam as tendências do mercado" (tradução do editor). Assim, a associação,

[4] Para uma rápida discussão da tese da captura, pela firma regulada, da entidade reguladora, ver Viscusi, Vernon e Harrington Jr. (1995).

a necessidade de segmentação da rede para atender à demanda diferenciada de grandes usuários [Mansell, 1999b, p. 215-216]. Ainda de acordo com Mansell, deve ser rejeitada a noção de que "a rápida difusão das redes públicas mais avançadas é do geral interesse dos usuários das telecomunicações" (tradução do editor). Da mesma forma, discussões exclusivamente técnicas tendem a privilegiar as necessidades dos usuários mais sofisticados (op. cit., p. 227). Não perceber esse fato, de se discutir o interesse público, pode gerar efeitos excludentes severos, mesmo em países desenvolvidos como o Reino Unido, onde dados de 1994 estimavam uma margem entre 11% e 13% da população sem telefone residencial (op. cit., p. 6). Mesmo que se estabeleça formalmente como objetivo de política pública combater qualquer tendência excludente, a implementação dessa meta pode ser extremamente difícil em um contexto de rápida mudança tecnológica (op. cit., p. 4).

Além disso, evidências empíricas parecem mostrar que a eficiência da empresa pública, ainda que não privatizada, pode ser significativamente afetada pelo ambiente em que opera, pelo fato de que não necessariamente assiste de forma passiva a mudanças no grau de competitividade da economia. Mais especificamente, em pesquisa sobre organização e eficiência produtiva das empresas públicas

---

[5] As circunstâncias diante das quais o framer é indiferente entre as duas formas de propriedade do capital são aquelas em que o regulador tem controle indireto sobre a empresa privada suficiente para obter os mesmos resultados que um dirigente estatal sobre uma empresa pública, especificamente: (i) quando não há informação privada sobre a lucratividade antes que a decisão privada de investir seja feita; (ii) quando a lucratividade da empresa (a ser conhecida exclusivamente pela firma regulada), os impactos sociais de sua atividade e os objetivos privados do regulador (a serem conhecidos apenas por este) somente são revelados aos respectivos agentes após o investimento privado ter sido realizado, e (iii) quando as transferências do Tesouro realizadas para a firma regulada não são motivo de preocupação do regulador, porque os custos marginais sociais da obtenção de fundos públicos são nulos [Willig, 1993, pp. 162-3].

[6] Isso porque o dirigente da empresa pública está informado sobre três variáveis ao mesmo tempo: lucratividade, impacto social de suas atividades e seus objetivos privados, o que dificulta a um observador externo distinguir entre as três [Willig, 1993, p. 166].

Ao desconsiderar os casos nos quais o framer é indiferente entre as duas opções,[5] o autor conclui que, se existem informações privadas não contratáveis sobre a lucratividade da firma regulada e se o custo marginal social das transferências do Tesouro (positivas se a empresa é privada, negativas se a empresa é pública) é estritamente positivo, a decisão vai depender do trade-off entre: (i) a medida de quanto os objetivos do dirigente estatal se desviam dos objetivos do framer, e (ii) a importância de informações não contratáveis sobre os benefícios públicos gerados pelas atividades da empresa privada regulada [Willig, 1993, p. 166]. O item (ii) deve-se ao maior grau de insularidade da firma privada, enquanto o item (i) deve-se ao fato de que é relativamente menos custoso para o framer monitorar o regulador do que o dirigente da empresa pública.[6] Apenas no caso em que a resposta da empresa a informações não contratáveis do impacto de suas atividades no interesse público for mais relevante para o framer, deverá este último optar pela empresa pública.[7]

Embora o modelo de Willig seja uma ferramenta importante para destacar determinadas questões, sua análise parece excessivamente simples quando se trata do problema da regulação das telecomunicações. Isso acontece porque, como observa Mansell (1993), a própria definição do que seria o interesse público está sujeita à ação dos diferentes grupos de pressão de usuários. Especificamente, há divergências entre os interesses de pequenas empresas e usuários domésticos e os interesses dos grandes usuários transnacionais, na medida em que cresce o dilema entre o desenvolvimento de um sistema de telecomunicações que privilegie o acesso universal[8] e

---

[7] Essa conclusão, contudo, é questionada por Laffont (1993, p. 176). De acordo com esse autor, a medida em que a agenda privada do dirigente estatal se desvia dos objetivos sociais depende bastante da estrutura institucional e administrativa do país em questão, e esta, ainda segundo Laffont, é uma questão de ciência política e não de economia.

[8] A justificativa do acesso universal dá-se na medida em que existem externalidades de rede, ou seja, a utilidade que um consumidor obtém do acesso à rede está positivamente correlacionada ao número de outros consumidores que também têm acesso à mesma rede. Uma formalização interessante desse fato, juntamente com seus efeitos sobre a política de defesa da concorrência, pode ser encontrada em Katz e Shapiro (1985).

3.2 Estrutura Institucional/Fornecedores e Estrutura Institucional/Usuários [relações (5) e (6)]

As relações (5) e (6) identificam os grupos de pressão mais diretamente afetados pelas decisões da estrutura institucional em relação à firma regulada: os fornecedores nacionais de equipamentos de telecomunicações e os usuários. A questão dos grupos de pressão foi formalizada no artigo clássico de Becker (1983). De acordo com esse modelo, os grupos procuram influenciar a atividade regulatória para aumentar seu bem-estar e, portanto, a regulação deverá favorecer os grupos com maior poder de pressão. Este último fator vai depender do número de membros no grupo e do volume de recursos utilizados. A conclusão importante é que o poder de um grupo será tanto maior quanto menos ele estiver sujeito a free-riders, quando comparado a outros grupos. Note-se que, quanto maior o grupo, mais sujeito estará a free-riders, pois menores serão os benefícios, se comparados com os custos de cada membro individual do grupo.[10]

No caso dos usuários, a sua inclusão como grupo de pressão é óbvia, ainda que o exercício efetivo desse poder seja, presumivelmente, de natureza problemática: trata-se de um grupo de pressão heterogêneo (inclui famílias e empresas) e numeroso (o que abre espaço para atuação de free-riders), além de outras dificuldades.[11] No caso dos fornecedores da firma regulada, são criados vínculos entre estes e a firma regulada. Tais vínculos são gerados pelos investimentos idiossincráticos realizados pelos fornecedores para atender à demanda específica da firma regulada, os quais são fonte de custos perdidos (sunk costs), e estimulam a adoção de formas cooperativas de coordenação interfirmas, do gênero daquelas discutidas por Williamson (1986) em sua análise dos custos de transação. A hipótese, então, é de que esses fornecedores de serviços de telecomunidações passam a atuar como grupo de pressão contra qualquer iniciativa de liberalização do setor, de forma tanto mais intensa quando os competidores da firma regulada, efetivos ou potenciais, são firmas transnacionais, que muitas vezes operam com tecnologias às quais

---

[9] Para uma formalização dessa idéia, ver Katz e Shapiro (1985).

no Reino Unido, Bishop e Thompson (1994, p. 361-363) verificam crescimento na produtividade do trabalho acima da média da economia a partir de 1986. Ainda de acordo com esses autores, isso se deveria principalmente a mudanças de natureza organizacional, como a transformação de estruturas unidivisionais em estruturas multidivisionais e a adoção da remuneração por performance para a cúpula administrativa e para níveis intermediários da administração em empresas públicas.

Por último, é importante considerar, na definição do parâmetro de bem-estar público, a questão do poder de monopólio da firma regulada. Setores constituídos em rede tendem a apresentar significativas barreiras à entrada, em primeiro lugar pela presença de economias de escopo e de escala, que tornam o ganho marginal, (considerada toda a base de ativos da firma), da aquisição de cada ativo adicional maior do que o custo marginal [Selwyn, 1996, p. 74]. Além disso, a ubiqüidade e a interconectividade da rede condicionam significativamente sua lucratividade, o que estimula sua expansão e o conseqüente aumento no poder de mercado das firmas no setor de telecomunicações (op. cit., 1996, p. 78). O quadro torna-se ainda mais complexo pelo fato de que, se os consumidores esperam que uma firma do setor constituído em rede venha a se tornar dominante, eles podem ser motivados a pagar mais pelos produtos dessa firma, o que a torna, assim, efetivamente dominante.[9] Essas observações só enfatizam a necessidade, cada vez mais admitida, de se considerar a questão da regulação com a questão da política de defesa da concorrência (a política de concorrência voltará a ser tratada na análise da relação entre as competidoras da firma regulada e a estrutura institucional).

---

[10] Para um resumo da análise do modelo de grupos de pressão, ver Viscusi, Vernon e Harrington Jr. (1995).

[11] Para citar apenas um exemplo, Colton (1993, p. 783), ao tratar da possibilidade de workable competition nos serviços de telecomunicações, aponta para o fato de que "A teoria de que a concorrência disciplina os preços no setor de teleco-

elemento complicador adicional.

Vamos deter-nos, entretanto, no conflito mais geral entre usuários e fornecedores nacionais de máquinas e equipamentos, na medida em que é justamente esse tipo de conflito (e seus resultados) que determina o alcance e as dificuldades no desenvolvimento de uma política industrial voltada para o setor de telecomunicações. Vogel (1996) examina as soluções para esse tipo de conflito nos casos britânico e japonês.[14] O autor observa que, enquanto no caso britânico a iniciativa foi de privilegiar os usuários, deixando desprotegida a indústria de equipamentos de telecomunicações, no caso japonês deu-se exatamente o inverso: verificou-se a preocupação em proteger a indústria nacional, por exemplo, ao adiar-se o processo, de forma a permitir que a NEC se equiparasse à Motorola em telefonia celular (op. cit., p.3 e 8). O que surpreende, porém, é que, mesmo ao identificar essa diferença entre os dois casos, e mesmo ao reconhecer o poder que a City londrina exerceu como grupo de pressão dos usuários (grupo relativamente reduzido e com grande soma de recursos) (op. cit., p. 11), Vogel parece subestimar a análise de grupos de pressão como auxílio para a compreensão da diferença entre os dois casos (op. cit., p. 6).[15]

---

municações pressupõe que os consumidores buscarão e se utilizarão das informações ao tomarem suas decisões. Essa hipótese revelou-se incorreta. Ao contrário, os consumidores tendem a consumir o que já têm o hábito de consumir"(tradução do editor). Quando os consumidores se orientam mais pelo hábito do que pelos preços, não é de se esperar que eles pressionem ativamente a instituição reguladora por menores preços. Voltaremos a esse ponto com um pouco mais de detalhe posteriormente, quando formos tratar das relações entre a firma regulada, seus competidores e os usuários domésticos.

[12] Essa hipótese é reforçada por Welfens (1997, p. 94-95), ao tratar da privatização em telecomunicações nos casos da Europa Central e Oriental, em transição de um sistema de planejamento estatal para economias de mercado. Aquele autor observa que "...As empresas fornecedoras de equipamentos, interessadas em defender um relacionamento exclusivo com a operadora da rede nacional, provavelmente apoiarão a sobrevivência de uma operadora de rede estatal. A principal razão está em que, ao associar-se à operadora da rede, poderão indiretamente controlar o ingresso no mercado da indústria de equipamentos. Enquanto a operadora da rede for estatal, empresas privadas procurarão beneficiar-se de relações privilegiadas na contratação de compras governamentais" (tradução do editor).

os produtores domésticos de equipamentos muitas vezes não têm acesso imediato.[12]

Mais especificamente, existe a possibilidade de um conflito de interesses (aberto ou latente) entre os fornecedores da firma regulada e seus usuários, na medida em que nestes últimos sejam guiados pela combinação preço/qualidade do serviço, a qual não considera a preservação da rentabilidade do setor nacional produtor de equipamentos.

A caracterização dos grupos de pressão em dois blocos (usuários e fornecedores de serviços de telecomunicações) é, evidentemente, de natureza muito esquemática. Alguns dos principais grupos de pressão que se formaram, por exemplo, no caso da República Federal da Alemanha (pré-reunificação) foram: (i) a operadora nacional e seus funcionários (defendendo o status quo); (ii) fornecedores da operadora nacional, que, pelos seus vínculos de clientela com a empresa regulada, tendem a defender em aliança com essa o status quo; (iii) pequenos usuários e usuários em localizações distantes dos grandes centros urbanos; economicamente menos atraentes, essas localidades são em geral beneficiadas pelas restrições à competição no setor[13] e, portanto, defendem o status quo; (iv) empresas usuárias, cuja demanda está basicamente voltada para chamadas de longa distância, muitas vezes penalizadas pelo esquema de subsídio cruzado, e que se posicionam contra o status quo [Blankart e Khieps, 1989]. Esse quadro sintético do caso alemão mostra que os grupos de pressão que a entidade reguladora enfrenta tendem a apresentar perfil socioeconômico bastante diferenciado, e também não deve ser descartada, a priori, a possibilidade de alianças intergrupos como um

[13] Uma vez que a competição induz as empresas a preferirem mercados de rentabilidade mais elevada.

[14] São duas as principais razões para a seleção dos casos britânico e japonês: (i) as experiências de liberalização dos dois países no setor de telecomunicações tiveram início aproximadamente na mesma época; estiveram, portanto, sujeitas às mesmas circunstâncias históricas; (ii) nos dois países, as iniciativas partiram de governos de orientação política conservadora, o que excluiria, a princípio, diferenças ideológicas como elemento explicativo de diferenças percebidas entre os dois casos [Vogel, 1996, p.3].

É importante esclarecer que, no caso inglês, a ausência de interesse na formulação de uma política industrial para o setor produtor de equipamentos de telecomunicações era elemento explícito da postura política do governo inglês: o secretário de Estado de Indústria era pessoalmente descrente desse tipo de iniciativa.[16]

---

[15] As justificativas apresentadas são as de que: (i) os grupos de pressão, particularmente usuários e entrantes potenciais, não atuaram nos dois países, a não ser quando as reformas já estavam sendo implementadas; e (ii) o alinhamento dos dois grupos foi similar no caso japonês e no inglês, o que impede que se extraiam, a partir daí, conclusões sobre as diferenças nos processos encontrados nos dois países. Quanto ao primeiro argumento, não há muito o que dizer, uma vez que o autor não explica quais foram os critérios que utilizou para avaliar a pretensa passividade ou o desinteresse dos grupos de pressão antes do desenvolvimento das reformas. Quanto ao segundo argumento, é razoável esperar que os grupos de pressão que o autor observa se alinhem de forma parecida nos diferentes países: a questão está justamente na diferença entre o poder de cada grupo nos vários países. Por último, nunca é demais notar que não se deve esperar que o modelo dos grupos de pressão esclareça, por si só, todas as diferenças nos processos de reforma regulatória nos vários países; daí a necessidade de análise abrangente de cada caso.

[16] A respeito do secretário Keith Joseph, Vogel afirma que: "Joseph desdenhava profundamente a política industrial, a tal ponto que procurou desmantelar divisões

Para o Japão, a política industrial era um elemento incorporado ao processo de revisão regulamentória: para citar-se uma medida, exigia-se da NTT que desenvolvesse P&D de interesse público, o que Vogel explica como uma forma de subsídio aos fornecedores de equipamentos, na medida em que determinava padrões técnicos elevados que obstaculizavam a entrada de importações de equipamentos mais baratos (op. cit., p. 5).

Contudo, não se restrigiram apenas ao poder relativo dos grupos de pressão e à postura ideológica em relação à política industrial dos dois governos os motivos que explicam as diferenças nos casos inglês e japonês em relação ao conflito fornecedores versus usuários. Um outro elemento que pode também assumir muita importância é a articulação entre as instituições que estão diretamente envolvidas no processo de regulação e as instituições que elaboram a política industrial: no caso japonês, de maior grau de centralização institucional, a atividade regulatória e a formulação da política industrial são tratadas conjuntamente, enquanto, no caso inglês, as duas atividades encontram-se dispersas entre múltiplas entidades, o que dificulta a adoção de medidas que contemplem, ao mesmo tempo, os dois objetivos (op. cit., p. 7).

Não basta, portanto, conhecer os grupos de pressão com que a entidade reguladora terá de se defrontar no exercício de suas funções e, especialmente, durante a reforma de uma estrutura de regulamentação. É fundamental perceber a interação entre os grupos de pressão e as características da própria entidade regulatória. De acordo com Blankart e Knieps (1989), isso explica porque, mesmo que os grupos de interesse na República Federal da Alemanha sejam muito semelhantes aos grupos de interesse constituídos nos EUA no início dos anos 80, a política de regulamentação do setor de telecomunicações apresentou, nos dois países, ritmos diferentes: enquanto a política de regulação descentralizada nos EUA aumentou as possibilidades de ação para os grupos de oposição ao status quo (o que acelerou o processo de liberalização), na RFA, em função de sua estrutura regu-

inteiras de seu próprio departamento. Não via dificuldades em abandonar a indústria de equipamentos em telecomunicações do Reino Unido em benefício de uma comunidade mais ampla de usuários de telecomunicações." [Vogel, 1996, p. 3] (tradução do editor).

latória centralizada, o processo deu-se de forma mais lenta [Blankart e Knieps, 1989, p. 594-595).

Além disso, a constituição dos grupos de pressão pode variar de acordo com o aspecto da política regulatória em disputa. Welfens e Graack (1997) apontam que a política regulatória nos EUA (e em parte da Comunidade Européia) elegeu como um de seus alvos a expansão da rede, quando utilizou uma política de preços que estimulou a adesão de novos usuários por meio de subsídios aos usuários locais, em detrimento dos usuários de longa distância [Welfens e Graack, 1997, p. 26-27]. O problema que esses autores identificam, porém, é que, uma vez estabelecida essa estrutura de subsídios cruzados, desfazê-la torna-se muito difícil, mesmo depois que, uma elevada taxa de penetração é alcançada (op. cit., p. 27). A resistência dos grupos beneficiados ao longo do processo pode se mostrar significativa. Isso sugere que a definição dos usuários como um grupo de pressão homogêneo só é válida quando estão em disputa os objetivos mais gerais da regulação (e.g., custo do serviço versus política industrial), e que é importante considerar não apenas o poder de pressão dos usuários, mas também a distribuição desse poder de pressão no interior do grupo dos usuários. Uma assimetria significativa na distribuição do poder de pressão entre os usuários pode criar obstáculos se a questão deixa de afetar todos, como ilustram as dificuldades para a revisão de uma estrutura de subsídios se as externalidades que inicialmente justificavam aquela opção perdem importância.

3.3 Fornecedores/Firma Regulada [relação (1)]

Parcela significativa dos fornecedores da firma regulada, no caso das telecomunicações, situa-se no segmento da indústria eletrônica, que atualmente desempenha papel estratégico na transformação do perfil industrial das economias modernas, na medida em que condiciona as suas possibilidades de modernização.[17]

[17] Ver, a respeito, Ernst e O'Connor (1992, p. 13-14).

Como identifica Mansell (1993), o ambiente no qual se desenvolvem as relações entre a firma regulada e seus fornecedores vem sofrendo mudanças desde a última década. De acordo com esse autor, embora algumas relações de verticalidade entre as operadoras nacionais e seus fornecedores de equipamentos ainda permaneçam, a inovação tecnológica representada pela arquitetura de rede inteligente[18] em telecomunicações ajuda a promover tendência crescente de diversificação na aquisição de equipamentos, com um movimento paralelo de cooperação entre fornecedores na busca de economias de escala que assegurem competitividade, em um segmento ao mesmo tempo tecnologicamente mais dinâmico e menos protegido [Mansell, 1993, p. 161].

Ainda de acordo com Mansell, a possibilidade de diversificação no fornecimento de equipamentos de telecomunicações depende, entretanto, em menor grau, da superioridade técnica das alternativas disponíveis no mercado, mais as estratégias adotadas pelas operadoras nacionais e pelos fornecedores tradicionais (op. cit., p.161). Nesse aspecto, Welfens e Graack (1997) enfatizam a importância das barreiras oriundas da política de compras de natureza discriminatória por parte da operadora nacional. Baseando-se no caso francês, os autores apontam para a política discriminatória adotada pela France Télécom na aquisição de equipamento de rede de alta tecnologia (op. cit., p. 47), avaliando então com grande ceticismo a possibilidade de competição no fornecimento de equipamentos de telecomunicações, na presença de uma firma regulada com caráter de monopsônio e preferências por fornecedores nacionais. Sugerem então três alternativas para aumentar a competição entre os fornecedores de equipamentos para redes de telecomunicações: (i) monitoramento das compras; (ii) estímulo à competição com a firma regulada; e (iii) regulação do preço da operadora nacional por meio RPI-X. As duas últimas alternativas tiveram o objetivo deliberado de reduzir a receita, o que obrigou a firma regulada a se orientar mais por seus custos (op. cit., p. 48).

---

[18] Por rede inteligente entende-se a integração entre telecomunicações e processamento de informações, por meio de um processo crescente de digitalização.

Em uma avaliação preliminar, as evidências para os diversos países não parecem corroborar o ceticismo de Welfens e Graack (1997), o qual parece estar muito viesado pelo exemplo francês. Há evidências de que, no caso europeu, esteja se verificando tendência de diversificar os fornecedores de equipamentos [Mansell, 1993, p. 70]. Tivemos também a oportunidade de ver anteriormente que a política de regulação pode ser um instrumento importante (quando apresentamos as orientações opostas que nortearam os casos inglês e japonês) no que diz respeito à proteção da indústria nacional de equipamentos de telecomunicações. Ou seja, a política de regulação pode incorporar outros objetivos além do estímulo à concorrência – objetivos explicitamente ligados à política industrial – e não deve limitar-se apenas a medidas de curto prazo direcionadas para a redução de custos e o aumento de eficiência.

Para resumir de forma bastante geral, diante da firma regulada há duas opções: exigir que seus antigos fornecedores relativamente mais atrasados desenvolvam produtos compatíveis com as novas tecnologias na área ou adquirir imediatamente os equipamentos de novos fornecedores. A escolha não somente é determinada pelo caráter do vínculo descrito na relação (1) da figura 1, como também pode ser bastante influenciada pelas medidas adotadas pela instituição reguladora.

3.4 Firma Regulada/Usuários e Competidores da Firma Regulada/Usuários [relações (2) e (8)]

Em um setor com grande dinamismo tecnológico como as telecomunicações, é necessário distinguir entre os chamados serviços básicos e os de valor adicionado.[19] A esse respeito, quanto

[19] A distinção entre os dois tipos de serviços nem sempre é muito clara. Uma definição possível é aquela que identifica os serviços básicos como aqueles de simples transporte de voz ou dados, e os de valor adicionado como todos os demais [Welfens e Graack, 1997, p.49].

menos expressivas as barreiras à entrada de natureza regulatória, maior a capacidade do sistema de atender aos novos serviços que são demandados (de caráter especializado), uma vez que barreiras de caráter reduzido, ou mesmo ausentes, favorecem o surgimento de empresas especializadas, aptas a ocupar nichos de mercado, de forma a atender às novas demandas que surgem [Welfens e Graack, 1997, p. 51].

Outro aspecto importante a considerar é a atuação das associações de caráter empresarial, tanto nos EUA quanto na Europa, que visam pressionar por melhorias na qualidade, por menores preços e maior diversidade de serviços. Nos EUA tem-se, desde a década de 40, a International Communications Association. No Reino Unido, foi criada em 1974, o International Telecommunication User Group; em 1958 já tinha sido criada a Telecommunication Managers Association. Na Europa, foi formado, em 1989, o European Council of Telecommunications Users Associations, que representa os interesses das associações nacionais de usuários na França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Espanha e Alemanha [Mansell, 1993, p. 177-178].

Essas associações, em geral, têm defendido a quebra dos monopólios da firma regulada, para beneficiar eventuais competidores. Assim, o poder dos usuários institucionais como grupo de pressão tem aumentado, e as relações entre eles e a operadora nacional e seus competidores (efetivos ou potenciais) tem-se desenvolvido em um novo cenário, com a possibilidade de alianças e articulações que tornem ainda mais complexa a atividade do regulador.

Todavia, o mesmo não pode ser dito em relação aos usuários domésticos. A partir da análise de evidências empíricas, Colton (1993) observa a dificuldade de implementar workable competition[20] no setor de telecomunicações nos EUA, dadas as limitações e dificuldades de informação e julgamento por parte do consumidor doméstico. Com efeito, na realidade, há dois mercados distintos, quando comparamos

[20] Uma das mais conhecidas elaborações do conceito de workable competition está em Clark (1940), embora várias outras tenham sido apresentadas. De forma geral, workable competition está associada à rejeição do modelo de concorrência perfeita como instrumento de análise empírica, e, a partir daí, é especificada uma série de padrões normativos que representem uma solução adequada ao problema

Apresenta-se, dessa forma, um novo trade-off a ser considerado pelos formuladores da política de regulação em telecomunicações: conferir prioridades às demandas de acesso universal às comunicações (o que, na maior parte das vezes, como tivemos oportunidade de ver, significa privilegiar segmentos da demanda menos sofisticados), com perda de competitividade internacional, ou favorecer as demandas dos grandes competidores internacionais e limitar o acesso à rede de telecomunicações? Esse dilema expõe a necessidade de que sejam consideradas as relações entre os agentes no processo regulatório em seu conjunto, e, a depender das circunstâncias históricas específicas, também leva-se em conta a definição das metas de política econômica.

No entanto, o processo de atualização tecnológica nas telecomunicações, por si só, pode apresentar impactos significativos na balança comercial. Como explica Welfens (1997, p.94), a modernização gera necessidade de equipamentos cujo estrangulamento muitas vezes apenas pode ser resolvido, a curto prazo, pelas importações. Isso agrava os desequilíbrios comerciais, ainda que, no longo prazo, espere-se melhoria no saldo externo, com a exportação de serviços de telecomunicações mais eficientes.

Um último ponto a ser destacado na relação entre regulação e competitividade internacional diz respeito à correlação entre liberalização e vantagens competitivas. É corrente a tese de que, principalmente em telecomunicações, a desregulamentação e o aumento do grau de competição se traduzem em maior eficiência e serviços de maior sofisticação tecnológica, o que redundaria em vantagens de localização, com a conseqüente atração de investimento externo e aumento no grau de competitividade do país, além de outros efeitos positivos, inclusive de natureza fiscal.[21] Vogel (1996, p. 9) observa que, na verdade, a situação é muito mais complexa do que aparenta:

---

do monopólio. Uma definição de workable competition seria então "...as condições necessárias e suficientes num segmento específico da economia a serem asseguradas na prática, para que ela possa estar fazendo ou possa ser aquilo que o interesse público exija dela; a plena obtenção de suas metas implicaria maiores benefícios sociais" [Sosnick, 1958, p. 385].

as características das demandas dos usuários institucionais com os usuários domésticos: no caso dos últimos, o grau de sofisticação do sistema de busca é menor, as necessidades são distintas (e em geral menos diversificadas e complexas) e a avaliação da informação é pouco elaborada e até mesmo confusa. Ao invés de uma pesquisa sistemática e ampla no universo dos ofertantes, as evidências parecem indicar que o consumidor doméstico recorre a índices de qualidade, tais como reputação do ofertante, tamanho e idade da empresa, entre outros [Colton, 1993, p. 779]. Mesmo que o consumidor deseje realizar sua opção efetivamente com base nos preços, terá ainda de considerar o custo da busca, a incerteza quanto ao comportamento futuro dos preços, o custo de mudar de prestador de serviços, e a rentabilidade esperada da poupança a ser obtida com a redução de custos. Por tudo isso, a menos que o diferencial de preços seja substantivo, não é razoável esperar que o consumidor reaja a qualquer spread observado entre os ofertantes.

A maior inércia do grupo de usuários domésticos, aliada ao seu maior número (o que aumenta a ameaça representada pelos free-riders) e menor volume de recursos mobilizados, permite-nos especular que os competidores da operadora nacional (firma regulada) tendem a encontrar maior respaldo para suas iniciativas no âmbito do processo regulatório quanto maior for o grau de organização dos usuários institucionais.

3.5 Mercado Externo/Usuários [relação (3)]

Não menos importante do ponto de vista de países com problemas crônicos em balanço de pagamentos são as conseqüências da atividade regulatória para a competitividade internacional das empresas estabelecidas no país. No caso das telecomunicações, é reconhecido na literatura que:

"As necessidades da comunidade de usuários dos sistemas públicos de telecomunicações são crescentemente definidas pelas estratégias de um grupo relativamente pequeno de grandes empresas, que desenvolvem redes e serviços avançados para aumentar sua competitividade no mercado internacional" [Mansell, 1993, p. 231] (tradução do editor).

Mesmo o duopólio apresentaria significativas vantagens em relação a um único operador, ainda que o monopolista pudesse explorar de forma mais efetiva economias de escala, na medida em que: (i) os altos custos da regulação, no caso do monopólio, podem mais do que compensar os benefícios sociais advindos da exploração de economias de escala estáticas; (ii) o monopólio tende a ser menos sensível à demanda do que o duopólio; (iii) a inovação e a diferenciação de produtos são mais prováveis no duopólio do que no monopólio; e (iv) assimetrias de custo no duopólio estimulam o progresso técnico. Contudo, uma ressalva é feita: o duopólio pode não ser uma solução conveniente no caso em que as parcelas de mercado sejam muito desiguais, pois, nessa situação, há o risco de coalizão tácita e daquilo que Welfens (1997, p. 115) define como dependência técnica, ou seja, a dependência da firma entrante de linhas da firma já estabelecida.[22]

Há duas observações a serem feitas quanto a esses argumentos. Em primeiro lugar, como aponta Vogel (1996), a solução duopólica parece não ter sido bem sucedida no caso inglês: apesar dos esforços do Office of Telecommunications (OFTEL), a firma entrante (Mercury) não foi bem-sucedida em abalar o domínio da firma estabelecida (BT). Isso, apesar de, em 1985, o OFTEL ter estabelecido termos de interconexão que favoreciam significativamente a Mercury [Vogel, 1996, p. 4].[23]

Uma segunda observação diz respeito à tese de que regulação e abertura do mercado à competição representam alternativas em princípio excludentes. Segundo Grieve e Levin, os conceitos de public utility e common carriers precisam ser vistos por um novo ângulo, quando se introduz a concorrência.[24] Um monopólio caracterizado como public utility, em geral, compromete-se a cobrar pelos seus produtos ou serviços uma tarifa justa, de forma universal, sem discriminar entre os demandantes. Ocorre que, quando introduzida a concorrência, uma das características do conceito de public utility deixa de estar

---

[21] Welfens é bastante explícito nesse ponto:"A competição em serviços de telecomunicações significa, indiretamente, uma vantagem locacional; aumenta a competitividade internacional, ajuda a criar empregos; aumenta o uso do conhecimento pela sociedade e, em conseqüência, eleva a produtividade e a receita fiscal na medida em que a atividade econômica se expande. O consumidor, é assim, beneficiado ,pois as listas de espera se reduzem e a qualidade e a variedade do serviço são melhoradas" [Welfens, 1997, p. 128] (tradução do editor).

"Na prática, contudo, torna-se cada vez mais difícil para as autoridades nacionais estabelecer regulamentações no setor das telecomunicações para maximizar vantagens competitivas, pois são confrontadas com uma série de opções complexas ... devem escolher que empresas pretendem tornar competitivas: usuários de telecomunicações, fornecedores de equipamentos, principais revendedores ou novos competidores. Se pretendem lançar mão das telecomunicações como instrumento para tornar a indústria, como um todo, mais competitiva, deveriam privilegiar a liberalização de preços mais baixos e propiciar o uso de uma gama maior de serviços. Se tencionam promover fornecedores nacionais de equipamentos, devem retardar a liberalização, uma vez que esses fornecedores, em geral, participam de parcerias privilegiadas com os principais revendedores. Deveriam também buscar ajustar especificações técnicas de modo a favorecer empresas nacionais. E, se realmente desejam privilegiar os principais revendedores, deverão obviamente retardar ou simplesmente deixar de liberalizar preços" (tradução do editor).

3.6 Competidores da Firma Regulada/Estrutura Institucional [relação (7)]

Vários autores, entre eles Welfens (1997), têm questionado o papel da própria regulação quando houver a possibilidade de estimular a competição: o aumento no grau de competição reduziria a necessidade da atividade regulatória. Especificamente no caso das telecomunicações, novas tecnologias reduziriam a importância dos custos perdidos (sunk costs), o que justificaria o abandono do status de public utility e o estímulo à competição como sucedânea da regulação, a qual gera altos custos sociais na medida em que estimula ineficiência na alocação de recursos, pois induz as firmas a investir recursos para obter vantagens em relação à agência regulatória, ao invés de reduzir custos [Welfens, 1997, p. 113].

---

[22] Aqui há o conhecido problema do preço de acesso: a esse respeito observa o mesmo autor que "Se a operadora de interurbanos e a de rede local cobram taxas de acesso de monopólios, os preços dos serviços telefônicos serão mais elevados do que devem ser, em relação ao custo real"[Welfens, 1997, p.117] (tradução do editor).

sofrem o mesmo tipo de restrição, a conseqüência será que a firma regulada não terá como evitar os clientes de maior risco/custo, com efeitos negativos sobre a rentabilidade. Novamente por uma questão de simetria, ou cancela-se qualquer imposição, ou passa-se a regular todos os participantes do mercado, o que, mais uma vez, não possui suporte teórico, além de elevar muito os custos de regulação.[25]

Uma vez suspensas todas as obrigações de common carrier e public utility, dois problemas surgem: o primeiro diz respeito aos usuários finais; o segundo, à relação entre a firma regulada e seus competidores. No caso dos usuários finais em telecomunicações, Grieve e Stanford confiam nas economias de tráfego geradas pela expansão da rede como estímulo para a não-exclusão.[26]

O segundo problema refere-se à relação entre as firmas competidoras e a firma estabelecida: trata-se, novamente, da questão de acesso, que se agrava na medida em que as obrigações são suspensas. Grieve e Stanford (1996, p. 1010) sugerem, para o caso de telecomunicações, a imposição de common carrier limitada ao acesso ao consumidor final. As evidências parecem indicar, portanto, que, nos casos de rede que envolvem problemas de acesso, a questão é mais complexa do que apenas substituir-se regulação por competição: como concluem Armstrong, Cowan e Vickers (1994, p.241), ao estudarem o caso inglês no setor de telecomunicações, "A controvérsia sobre interconectividade e reequilíbrio tarifário é reveladora do fato de que a regulação é freqüentemente requerida mais como um complemento do que como um sucedâneo à competição" (tradução do editor).

---

[23] Na revisão de 1990, o governo decidiu terminar com o duopólio e abrir o mercado de telecomunicações para novos entrantes.

[24] Public utility refere-se a firmas que são fornecedoras monopolistas de serviços essenciais ao público. O caráter monopolista se estabelece dada a existência de monopólio natural ou pela legislação (concessões exclusivas). Common carriers são firmas que se comprometem a atender à demanda sem discriminações de preços ou exclusão.

presente: exatamente o seu caráter monopolista. Isso introduz uma série de problemas. Como explicam Grieve e Stanford (1996):

"A empresa operadora de serviços de utilidade pública e a agência reguladora são postos numa situação impossível. A operadora pública é obrigada a fazer investimentos pesados para atender à demanda global, ao passo que seus competidores podem optar por atender a determinados consumidores apenas. A agência reguladora terá obrigação de fixar tarifas justas e aceitáveis. Mas se essas tarifas devem ser suficientes para cobrir todos os custos da empresa operadora pública, podem não ser praticáveis num mercado competitivo. Se a agência reguladora reage autorizando a empresa operadora pública a baixar suas tarifas, não será possível recuperar os custos das obrigações incorridas. Se a agência reguladora procurar assegurar que os custos da operadora pública venham a ser compensados por meio da adoção de determinada regulamentação, ver-se-á confrontada com protestos dos competidores, no sentido de que a operadora pública está sendo privilegiada diante de seus competidores privados. Assim, a agência reguladora simplesmente não pode cumprir a sua função" (tradução do editor).

A partir desses impasses, duas alternativas se estabelecem: suspender as obrigações que se baseiam no conceito de public utility ou impô-las não apenas ao ex-monopolista, como também aos novos entrantes. Em princípio, o mais coerente seria suspender todas as obrigações, uma vez que o mercado tenha se tornado competitivo: impor as mesmas obrigações a todos os competidores não possui justificativa teórica, além de aumentar expressivamente os custos de regulação. O mesmo paradoxo aplica-se às imposições sobre os common carriers: se, por exemplo, a firma regulada é obrigada a atender à demanda sem exclusão, enquanto seus concorrentes não

[25] Uma alternativa possível, como sugerem Grieve e Stanford (1996, p. 1001), é permitir que as firmas entrantes escolham os mercados geográficos em que desejam atuar, sabendo, a priori, que estarão sujeitas às mesmas obrigações de common carrier que a firma regulada.

4 Conclusão

Este trabalho procurou mostrar a atividade regulatória como uma política pública de alcance mais amplo do que aquele que, em geral, lhe é atribuído; i.e., não como uma atividade que se resumiria apenas a estabelecer o preço de determinados serviços para buscar a eficiência do produtor e o bem-estar do consumidor final, mas como uma das variáveis a serem definidas no estabelecimento das diretrizes básicas de política econômica, ao menos quando o setor regulado for um setor como o de telecomunicações, com efeitos amplos sobre o restante do sistema econômico.

Como uma pequena amostra da literatura demonstrou, o conjunto de questões abarcadas pela atividade regulatória é vasto, mesmoquando limitado ao setor de telecomunicações, e o fato de

[26] Grieve e Stanford (1996, p.1010). Como tivemos a oportunidade de ver ao discutir a relação entre estrutura institucional e firma regulada, há autores, como Mansell (1993), que enfatizam o caráter heterogêneo da demanda de usuários finais e a possibilidade de exclusão de mercados de menor rentabilidade. Vista desse ângulo, a conclusão de Grieve e Stanford parece um tanto otimista.

subestimá-lo ao definir a orientação que irá presidir o agente regulador não significa, obviamente, que essas questões se tornem irrelevantes. Significa, isto sim, que as opções sobre o conjunto de questões excluídas serão efetivados de forma não deliberada e, provavelmente, não consistente, e as conseqüências podem não apenas apresentar desvios, mas até mesmo acabarem por contradizer as metas declaradas dos formuladores, especialmente em termos de bem-estar.

Uma ressalva, entretanto, faz-se necessária. A seleção dos vínculos a serem considerados (por exemplo, a relação firma regulada/fornecedores de equipamentos), proposta neste trabalho, não deve ser vista como dado objetivo e independente das tendências dos formuladores de política regulatória. De fato, a própria definição do conjunto de vínculos a ser considerado é, por si própria, uma das variáveis fundamentais da regulação, como deve ter ficado evidente pelos casos descritos neste trabalho. Tal definição é indispensável até mesmo pelo fato trivial de que considerar todos os vínculos seria excessivo do ponto de vista da racionalidade administrativa, pois possivelmente iria gerar um efeito de paralisia diante do acúmulo de conflitos a serem enfrentados pela entidade regulatória.

Na verdade, o que se sugere é: (i) que esse conjunto seja o mais amplo possível, de forma a minimizar o risco de inconsistências com outras metas de política econômica, não percebidas pela instituição reguladora; e (ii) que a definição desse conjunto de vínculos seja feita de forma explícita, o que permitiria revisão planejada das diretrizes escolhidas, se as metas desejadas não fossem alcançadas ou mudanças de orientação política assim o exigissem.

O que se questiona, portanto, são abordagens do processo regulatório que tratam das questões levantadas como se os efeitos da atividade de regulação se esgotassem nos agentes mais imediatamente envolvidos. Desse modo, ignoram-se as várias externalidades geradas e os conflitos produzidos ao longo do próprio processo, problemas muitas vezes desprezados em favor de reduções abstratas, como, por exemplo, regulação versus concorrência.

LAFFONT, Jean-Jacques. "Comment on "Public versus Regulated Private Enterprise", by Willig". In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, The World Bank, 1993.

LEVY, Brian & SPILLER, Pablo T. "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies". In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993. Washington, The World Bank, 1994.

MANSELL, Robin. The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution. London, SAGE Publ, 1993.

_____ . "Regulation and Policy for Advanced Communication Technologies and Services". SPRU Working Paper No. 5, 1996.

SELWYN, Lee L. "Market Failure in "Open" Telecommunication Networks: Defining the New "Natural Monopoly". In: Sichel, Werner & Alexander, Donald L. (eds.): Networks, Infrastructure, and the New Task for Regulation. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.

SOSNICK, Stephen H. "A Critique of Concepts of Workable Competition". In: Quarterly Journal of Economics, 72,3: p. 380-423, 1958.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M. & HARRINGTON JR., Joseph E. Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge, Mass., MIT Press, 1995.

VOGEL, Steven K. "International Games with National Rules: Competition for Comparative Regulatory Advantage in Telecommunications and Financial Services", BRIE Working Paper 88, 1996.

Referências Bibliográficas

ARMSTRONG, Mark; COWAN, Simon & VICKERS, John Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience. Cambridge, Mass., The MIT Press,1994.

BECKER, Gary S. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", Quarterly Journal of Economics 98, 3: p. 371-400, 1983.

BISHOP, Matthew & THOMPSON, David "Privatization in the UK: Internal Organization and Productive Efficiency", In: Bishop, Matthew; Kay, John & Mayer, Colin: Privatization & Economic Performance. Oxford, Oxford University Press, 1994.

BLANKART, Charles B. & KNIEPS, Günter "What Can We Learn from Comparative Institutional Analysis? The Case of Telecommunications", Kyklos, 42, 4: p. 579-598, 1989.

CLARK, J. M. "Toward a Concept of Workable Competition". American Economic Review; 30,2: p. 241-256, 1940.

COLTON, Roger. "Consumer Information and Workable Competition In: Telecommunications Markets", Journal of Economic Issues, 27,3: p. 775-792, 1993.

ERNST, Dieter & O'CONNOR, David. Competing in the Electronics Industry: the Experience of Newly Industrialising Economies. Paris, OECD, 1992.

GRIEVE, Willie A. & STANFORD, L. Levin. "Common Carriers, Public Utilities and Competition", In: Industrial and Corporate Change, 5,4: p. 993-1011, 1996.

KATZ, Michael L. & SHAPIRO, Carl. "Network Externalities, Competition, and Compatibility". In: American Economic Review, 75,3: p. 424-440, 1985.

WELFENS, Paul J. J. "Telecommunications in Systemic Transformation: Theoretical Issues and Policy Options". In: Welfens, Paul J. J. & Yarrow, G. (eds.): Telecommunications and Energy in Systemic Transformation. Berlin, Springer, 1997.

WELFENS, Paul J. J. & GRAACK, Cornelius "Telecommunications in Western Europe: Liberalization, Technological Dynamics and Regulatory Developments". In: Welfens, Paul J. J. & Yarrow, G. (eds.): Telecommunications and Energy in Systemic Transformation. Berlin, Springer, 1997.

WILLIAMSON, Oliver E. Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control. New York, N.Y. University Press, 1986.

WILLIG, Robert D. "Public versus Regulated Private Enterprise". In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, The World Bank, 1993.