

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A MODERNA TEORIA DA REGULAÇÃO E O EXEMPLO DA ANATEL

Monique Louise Thomaz Farès  
No. de matrícula: 9515697-4

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A MODERNA TEORIA DA REGULAÇÃO E O EXEMPLO DA ANATEL

“ Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Monique Louise Thomaz Farès  
No. de matrícula: 9515697-4

---

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1999

“ As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradeço a Deus pela força e a meus pais pelo incentivo que me deram para continuar o curso de economia e com isso concluir mais uma etapa de minha vida. Agradeço especialmente ao professor Jorge Vianna, pela atenção e apoio prestado para que esse trabalho pudesse ser realizado.

## INDÍCE

I - INTRODUÇÃO .....	5
II - A MODERNA TEORIA DA REGULAÇÃO.....	8
<i>A ESTRUTURA DE PREÇOS REGULADOS.....</i>	<i>12</i>
III - CRESCIMENTO DO GOVERNO.....	14
IV - O IMPACTO DA TEORIA.....	16
V - A EVOLUÇÃO DA TEORIA ECONÔMICA DE REGULAÇÃO.....	19
VI - ENTRADA PARA A TEORIA DE REGULAÇÃO.....	23
VII - A CONTRIBUIÇÃO DE STIGLER.....	25
VIII - HISTÓRICO BRASILEIRO DAS TELECOMUNICAÇÕES.....	28
<i>OS OBJETIVOS DA REFORMA.....</i>	<i>31</i>
IX - O ÓRGÃO REGULADOR BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES...34	
X - CONCLUSÃO.....	38
XI - BIBLIOGRAFIA.....	40

## I. INTRODUÇÃO

Um mercado é um mecanismo através do qual compradores e vendedores de uma mercadoria, bem ou serviço, se relacionam a fim de determinarem o preço e a quantidade de transação.

Embora o mecanismo de mercado seja uma forma admirável de funcionamento da economia, ele nem sempre, ou praticamente nunca, atinge esse ideal de perfeição. Por vezes, as falhas de mercado levam a resultados econômicos deficientes. As medidas do governo tendem a corrigir essas falhas, funcionando como uma espécie de “mão visível”, em contrapartida ao princípio da mão invisível de Adam Smith.

Ao analisar o governo, pode-se dizer que ela é o responsável pelo estabelecimento das regras do jogo. Suas principais funções econômicas são as de: promoção da eficiência; crescimento, estabilidade e equidade.

Mas enquanto se avalia o papel do governo buscando sanar os problemas econômicos, deve-se ao mesmo tempo estar atento às “falhas do governo”, ou seja, situações em que o governo tenta atenuar as falhas do mercado e acabam por piorar ( ou ao menos não resolver) os problemas.

Os recursos utilizados pelo governo são os mais variados. Podem, por exemplo, para combater o problema da concorrência imperfeita, principalmente o monopólio que gera preços elevados e níveis baixos de produção, regulamentar as atividades da firma em questão. Ou ainda utilizar-se de impostos para elevar as receitas destinadas a transferências, em situações de elevados níveis de desigualdade de rendimento e de consumo. Pode ainda usar de políticas fiscais e monetárias para promover o crescimento econômico de longo prazo e diminuir a inflação e o desemprego.

Com a crescente onda de privatizações que vem ocorrendo no Brasil, a questão da regulação estatal é um assunto que está entrando cada vez mais em evidência. Principalmente no que se diz respeito ao setor de telecomunicações, cuja privatização acabou de ser concluída. Assim, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL – será responsável por garantir o funcionamento das empresas privadas de telecomunicações no Brasil, de modo a trazer o bem estar social e garantir a bom funcionamento da economia brasileira.

Esta monografia busca passar em revista a moderna análise econômica de regulação, enfatizando a influência que os poderes regulatórios do Estado podem ter na distribuição de riqueza e na eficiência. Como pano de fundo empírico é utilizado o caso brasileiro das telecomunicações.

Essa vertente analítica - basicamente relacionada a Stigler, Peltzman e Becker – decompõe a oferta e demanda de regulação, bem como focaliza a dominância de grupos de interesse especiais na quantidade e no tipo de regulação adotada.

No próximo capítulo será feita uma resenha sobre a moderna literatura da regulação econômica, apresentando seus principais conceitos e dando uma visão da concepção geral da regulação.

## II. A MODERNA TEORIA DA REGULAÇÃO

No início dos anos 70, começaram a surgir dúvidas sobre a habilidade do governo para estabilizar a economia, erradicar com a pobreza e promover o crescimento. Houve uma transformação do otimismo existente sobre o papel regulador do Estado para uma insatisfação sobre seus efeitos reais.

George Stigler<sup>1</sup> é quem recebe os créditos por ser o pioneiro na Moderna Teoria da Regulação.

Stigler entende regulação como operando em um contexto político que contrapõe os interesses da indústria regulada e o restante da economia, sendo que a vantagem estratégica dessa indústria é substancial.

Uma das importantes conclusões da Moderna Teoria da Regulação é de que, no jogo regulatório, o interesse do produtor tende a prevalecer sobre o do consumidor, por se apresentarem como um grupo mais compacto e organizado. Sob esse ponto de vista, a “proteção” ao produtor representa a dominância de um pequeno, porém mais organizado grupo de interesse, sobre um outro grupo maior – o dos consumidores – cujos interesses não são tão concentrados, apresentando difusões e divergências.

---

<sup>1</sup> George Stigler, economista da Universidade de Chicago

Stigler percebeu que, no modelo de “proteção ao consumidor”, a regulação era tratada como um bem livre. Nesse modelo, a existência das falhas de mercado seriam suficientes para gerar uma demanda por regulação, mas não se menciona o mecanismo que torna essa demanda eficiente.

O produto fundamental transacionado no mercado político é a transferência de riqueza, sendo o eleitor o lado da demanda e os seus representantes políticos o lado da oferta. Sob esse ponto de vista, o mercado distribuirá seus produtos, como é de praxe, para aqueles que tiverem a demanda mais eficiente.

Stigler também confirma a lei dos rendimentos decrescentes de acordo com o tamanho do grupo na política: quanto maior o tamanho do grupo, menor será a base de oposição e maior será a aposta que determina a força de oposição. Dessa forma, o lobbying e os gastos em campanhas, bem como os *free riders*, crescerão de forma mais rápida que o tamanho do grupo. Em outras palavras, a partir de certo ponto torna-se improdutivo dissolver a transferência per capita.

A formalização desse modelo é feita por Sam Peltzman, partindo do pressuposto que a transferência de riqueza é que sustenta o processo de regulação. Em sua visão, o custo do uso do processo político limita não apenas o tamanho do grupo dominante, mas também os seus ganhos.

Peltzman também mantém o pressuposto de Stigler de que a agência regulatória beneficia apenas o grupo vencedor. Assim, o modelo de Peltzman tem como objetivo essencial mostrar os limites do tamanho desse grupo.

Formalizando, o problema consiste em maximizar uma maioria  $M$ , gerada por:

$$M = (n \times f) - (N - n) \times h,$$

aonde:  $n$  = número de eleitores no grupo beneficiário

$f$  = probabilidade que aqueles do grupo beneficiário irão dar apoio, suporte, votos, isto é, votem favoravelmente

$N$  = número total de eleitores

$h$  = probabilidade de que aqueles que não sejam do grupo beneficiário votem contra.

Devido ao fato de que ganhadores e perdedores defrontam-se com custos de transação,  $f$  e  $h$  dificilmente serão 0 ou 1, e irão depender das perdas ou ganhos do grupo. Os reguladores sofrem esses mesmos custos, por isso não se pode excluir do modelo os beneficiários que acabarão por não votarem em seus grupos.

Outro pressuposto do modelo é que a ignorância dos eleitores não irá tornar tendencioso o resultado da votação. Se um beneficiário não tem informação suficiente para votar contra ou a favor de seu grupo, ou ele toma uma decisão aleatória ou simplesmente se abstém.

A probabilidade de apoio é dada por:

$$f = f(g), \text{ aonde } g = T - K - C(n) / n$$

$T$  = dinheiro transferido para o grupo beneficiário



perda de seus eleitores beneficiários. Se a taxa marginal fosse maior que o custo marginal, seria mais interessante aumentar o tamanho do grupo. O único ponto aonde o grupo não tem incentivo a mudar de tamanho é onde sua receita marginal se iguala ao seu custo marginal.

Tem-se um importante princípio da regulação: mesmo se um único interesse econômico ganhar todos os benefícios do regulador, ainda assim este será menor do que se teria com provisão privada do benefício.

Porém, o problema de escolha do regulador não se limita apenas ao tamanho apropriado do grupo a ser beneficiado. Faz parte também de sua questão a seleção da estrutura de benefícios e custos apropriados.

### *A ESTRUTURA DE PREÇOS REGULADOS*

Na realidade, não existe uma taxação uniforme, sendo que a identificação do regulador com qualquer grupo de interesse econômico não pode ser mantido como uma proposição geral. O regulador, no geral, não irá forçar todo o ajuste em apenas um grupo. Em particular, consumidores irão cobrir algumas perdas dos produtores.

O regulador racional não terá uma taxação uniforme, nem distribuirá os benefícios igualmente. Ele adotará uma estrutura de custos e benefícios que maximize o retorno político.

Essa procura por vantagens políticas leva o regulador a reprimir algumas forças econômicas que poderão afetar a estrutura de preços. Haverá uma grande diferença de impacto ( elasticidade ) da demanda em um mercado sob regulação governamental e outro mercado sem regulação, devido à falta de restrições políticas nesse último caso. É como uma substituição do critério econômico pelo político, durante o processo de formulação de preços.

A entrada da regulação é mais atrativa quanto mais desigualdade houver na estrutura de preço, sendo que essa é independente da pré-regulação do mercado. E, uma vez com regulação, a média do nível de preços será menor do que com o monopólio. A estrutura dos preços relativos irá se afastar tanto dos preços de competição como os do monopólio puro.

A grande contribuição política para a estrutura de preços é forçar um tratamento mais uniforme dos consumidores do que num mercado sem regulação. Isso é feito através do afrouxamento da correlação entre preços e condições de custo de demanda.

### III. CRESCIMENTO DO GOVERNO

O papel do governo na alocação de recursos tem crescido consideravelmente nos últimos tempos, sem demonstrar sinais de abatimento. Como resultado, os governos do mundo desenvolvido assumem um papel importante, no sentido de controlar os gastos na economia.

Esse crescimento é derivado de duas vertentes distintas: a primeira seria de eventos históricos, como a Segunda Guerra Mundial, e a segunda foca o surgimento de um mercado para bens públicos.

É essencial notar que o apoio popular contribui para a viabilidade das políticas governamentais, de forma que quanto maior for o apoio, maior será a competência do governo. Os interesse homogêneos se tornam a fonte mais importante de crescimento da intervenção governamental na economia, dada pela capacidade da população em articular seu suporte.

O crescimento da classe média tem sido a maior força de crescimento do governo nos últimos 50 anos. Essa criou condições necessárias para essa promoção de crescimento: um alargamento da base política que geralmente ganha com a redistribuição, providenciando assim uma fonte fértil de suporte político para a expansão de programas específicos.

O que Peltzman conclui é que o tamanho do governo responde à articulação de interesse daqueles que ganham ou perdem com a politização da alocação de recursos. O balanço desses interesses pode, fazer o governo declinar ou crescer. O governo cresce aonde grupos que dividem um mesmo interesse em comum nesse crescimento e conseguem articulá-los se tornam mais numerosos.

#### IV- O IMPACTO DA TEORIA

Peltzman organiza suas observações segundo alguns princípios.

O primeiro seria acreditar que teoria se move em ondas, no sentido em que uma visão ou uma revelação é facilmente superada por outra mais nova.

A primeira onda identificada por ele seria a visão do “interesse público”, que enfatiza falhas de mercado, principalmente no que diz respeito ao monopólio natural, incentivando a regulação.

Em 1962, Stiger e Frieland<sup>2</sup> fizeram um estudo no qual tentam mostrar que a regulação não atua no sentido em que deveria. Assim, pequenos grupos de interesse - geralmente de produtores - dominam as decisões regulatórias. Segundo essa visão, a regulação funciona tal qual um cartel (*capture model*), sendo que nos últimos tempos esse ponto de vista vem sendo bastante contestada. Esse questionamento deve-se às várias formas de regulação que vêm surgindo, ou mais ainda, devido a um aumento no reconhecimento que elementos de dispersões de rendas substanciais são parte integrante da atividade regulatória , em áreas em que a proteção ao produtor é mais lucrativa. É o caso dos transportes.

---

<sup>2</sup> Stigler, G e Friedland, 1962 – “What can Regulators Regulate ?– The Case of Eletricity”, Journal of Law and Economics

Uma segunda onda busca integrar algumas das novas decisões políticas econômicas com velhos elementos da economia de regulação normativa. É o que Peltzman chama de “creeping realism”. Assim, nada seria tão simples como o domínio de interesses públicos ou interesse do produtor.

O “creeping realism” parece cobrir dois eventos: um prático e outro intelectual.

O antecedente prático seria o crescimento da regulação de informação ao consumidor, meio ambiente, segurança,...., que oferecem dificuldades em racionalizar a teoria.

Os condicionamentos intelectuais seriam as dificuldades percebidas em modelos mais primitivos em que algumas teorias não pareciam ter muito o que dizer.

Aqui, claramente o desenvolvimento intelectual e empírico estão correlacionados. Novas formas de regulação, como proteção ao consumidor e controle de poluição, tiveram seu grande momento enquanto o “modelo” obtinha seu êxito no meio acadêmico.

O “creeping realism” de Peltzman parece ter seu foco na nova regulação. É como dizer que se o modelo de interesse público não explica como a nova regulação trabalha e se o modelo de captura (*capture model*) foi achado tentando explicar sem êxito aspectos das agencias regulatórias, existem motivos para se desenvolver novas teses. Porém, deve se ter cuidado ao se utilizar um novo modelo regulador.

Um último princípio é que a teoria que se encontra em evidência está geralmente errada ou é de certa forma equivocada. O que parece ocorrer é que, desde que a

necessidade por regulação foi trazida à tona, a indústria foi capaz de impor-se com o surgimento de novas agências. O interesse das indústrias está presente na criação de tais agências também.

Peltzman argumenta que a diversificação, ao invés da especialização, do grupo de interesse, é que deve ser o modelo ao qual a agência regulatória busca atender. O que ele sugere é que, antes de se afastar os modelos normativos das modernas áreas de regulação, ou de tentar juntar esses modelos com a análise econômica de políticas, se procure entender se os problemas de bem estar em questão são triviais ou relevantes.

Nenhum estudo do processo político ou dos mercados que ele regula escapa de problemas interpretativos. Ainda assim, pode-se ganhar alguma coisa ao se procurar por consistência ou regularidades no comportamento político, porque não se deve esperar que o processo político seja indiferente ao “peso morto” em mercados sem regulação.

A conclusão a que se chega é que o impacto dos economistas na política é indireto e que o apoio empírico de seus argumentos pesam mais nos *policymakers* do que nos próprios argumentos.

O *gap* entre as possibilidades teóricas e a base empírica tornou-se tão grande na economia regulatória que atingiu um consenso profissional que irá nos obrigar a olhar cada vez mais a fundo como mundo funciona na verdade.

## V- A EVOLUÇÃO DA TEORIA ECONÔMICA DE REGULAÇÃO

O elemento mais importante da teoria econômica de regulação é a integração da análise do comportamento político à análise econômica. Os políticos, outro elemento da teoria, são maximizadores de seu próprio interesse. Isso significa dizer que grupos de interesse podem influenciar o resultado do processo regulatório através apoio financeiro ou outros meios aos políticos e reguladores.

Neste capítulo será estudado o sucesso das mudanças nas instituições reguladoras que ocorrem desde o começo do desenvolvimento da teoria econômica de regulação em 1971.

A teoria econômica de regulação nasceu numa onda de entusiasmo da noção de que as agências regulatórias eram aprisionadas pelos produtores. Essa noção deixou pouco espaço para a desregulação: enquanto uma firma for viável, os produtores poderão se beneficiar das restrições reguladoras na competição. Em outras palavras, o interesse dos produtores na competição restrita domina o sistema político.

O movimento de desregulação foi um caso especial no fim dos anos 70, nos EUA, funcionando como uma resposta às condições macro econômica e políticas na época – foi um período de grande preocupação com a inflação e de desilusão com a eficácia de intervenção do governo. Ao mesmo tempo, a maioria das iniciativas de legislação sem

regulação tiveram sucesso. Porém esse movimento de desregulação foi seletivo, enquanto algumas áreas em que havia regulação escaparam ilesas, outras até mesmo prosperaram. Devido a isso, um papel plausível da desregulação na luta contra inflação é de nível apenas simbólico..

A teoria econômica busca desenvolver um modelo geral das forças que afetam a regulação, apontando elementos comuns sob as mudanças regulatórias. Porém nenhuma teoria é suficientemente bem desenvolvida a ponto de gerar previsões precisas sobre quando ou aonde a regulação deve existir. O que se pode fazer é aproveitar-se de experiências passadas, com objetivo de trazer algum tipo de aperfeiçoamento para a teoria econômica.

Quando os benefícios da desregulação tornarem-se maiores que suas perdas, a probabilidade que essa opção ocorra tende a crescer. É mais evidente que essa situação aconteça quando a regulação gera ineficiências. A regulação ocorre quando existe uma larga discrepância entre as pressões do equilíbrio político e a distribuição de riqueza desregulada. Nesse caso, a regulação gera incentivos para dissipação da riqueza.

Até o começo dos anos 60, a teoria da regulação era conhecida por alguns economistas como “análise normativa como uma teoria positiva”, ou NTP. Essa teoria, que estava em evidência desde Adam Smith, tem as falhas de mercado a principal razão para o surgimento de regulação. A falha mais popular era o monopólio natural, seguido das externalidades.

O grande problema é que não havia testes sistemáticos sendo feitos. O primeiro a fazê-lo foi Stigler e Friedland, em 1962, analisando os efeitos da regulação nas tarifas

de eletricidade. A conclusão foi que tal regulação não resultou em taxas mais baixas. A importância de seu trabalho é que serviu como estímulo para a literatura empírica sobre os efeitos da regulação.

Em 72, Jordan<sup>3</sup> forneceu um bom resumo de sua nova síntese, a Teoria de Captura. Segundo esta teoria, a regulação servia o interesse de produtores, quer pela criação de cartéis, quer pelo fracasso em eliminar o monopólio.

Os estudos na teoria econômica da regulação, feitos basicamente por Petzman, Stigler e Becker, enumeram algumas características importantes da moderna regulação, a saber:

- 1- Grupos compactos, bem organizados, tendem a se beneficiar mais da regulação do que grupos maiores e menos organizados. Essa probabilidade cria um viés em favor do grupo dos produtores, porque eles são geralmente mais bem organizados que o grupo dos consumidores. Mas a união dominante geralmente também incluem pequenos grupos de consumidores.
- 2- A política regulatória buscará preservar uma distribuição ótima de renda sobre essa união. Assim, com o passar do tempo, a política tenderá a compensar mudanças nessa distribuição ótima, resultantes de deslocamentos na demanda ou condições de custo.
- 3- Por que o saldo político de regulação vem da distribuição de riqueza, o processo regulatório é sensível ao “peso morto”. Este nada mais é que o ganho do

---

<sup>3</sup> Willian A. Jordan, 1972 – “Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation”, Journal of Law, vol 15

vencedor menos a perda do perdedor pela mudança do produto induzida pela regulação. Essas perdas e ganhos são o que motivam as pressões no processo político. Políticas que reduzem a riqueza total disponível para distribuição serão evitadas, porque, *ceteris paribus*, elas reduzem o saldo político de regulação.

## VI- ENTRADA PARA A TEORIA DE REGULAÇÃO

A maior parte do desenvolvimento da teoria econômica ocupa-se com o comportamento da regulação, estabelecendo quem irá ser favorecido e como suas políticas irão mudar. Mas a questão do “porque” a agência foi, em primeira instância estabelecida, não pode ser ignorada. E a resposta da teoria para tal pergunta é sobre o que se espera da teoria de maximização: os políticos buscam campos compensatórios para regulação, evitando os perdedores. A dificuldade de se encarar a teoria econômica como uma teoria de entrada é que ela nunca vai muito além desse nível de generalização.

Na visão de Stigler, os primeiros candidatos a regulação, são aquelas indústrias em que a vantagem do produtor é extraordinariamente grande.

Já segundo a visão de Peltzman, os condutores de regulação seriam: crescimento via demanda, progresso tecnológico, curvas de oferta e demanda inelásticas,.... ou seja, tudo que faz com que a alocação política de riqueza não seja ótima induz uma entrada reguladora. No entanto, os dois modelos parecem incapazes de explicar o porque da existência de regulações contínuas e substanciais na estrutura de algumas indústrias.

Sob esse respeito, o estudo de Becker<sup>4</sup> traz um avanço, ao generalizar que eficiência na pressão por regulação gera regulação. Mas sua ênfase específica em economia eficiente ressalta correção de falhas de mercado, como um importante motivo para regulação. Nesse ponto, seria como se reafirmar a velha teoria de regulação normativa (ou NTP), em que a entrada por regulação se dá apenas para corrigir as falhas de mercado. E se existe algum caso para que a NTP seja considerado um modelo geral de entrada, seria porque as previsões geradas pela NTP teriam uma margem de erro médio menor do que as geradas pela teoria econômica. Mesmo assim, para Peltzman, a teoria econômica - com seus problemas e questões não solucionadas - se mostra melhor que a NTP, hoje em dia.

---

<sup>4</sup> Becker, 1976, Comment, Journal of Law and Economics

## VII- A CONTRIBUIÇÃO DE STIGLER

Stigler mudou a forma como os economistas analisam a regulação do governo.

A importância de seus artigos está mais nas questões em que levantam do que propriamente respostas.

O papel que cabe ao governo era o de corrigir as falhas de mercado privado que preveniam a obtenção de custo marginal de preços.

O monopólio era visto como a principal barreira do custo marginal de preço e o monopólio natural ocupava o lugar central na economia de regulação. O papel principal dos reguladores era prevenir a exploração privada dos poderes de mercado, que inevitavelmente fluiria das condições de uso do monopólio natural. Mas a regulação não teve sucesso completo em forçar os preços abaixo do seu custo marginal, o que levou os reguladores a acertar os preços em algo como em torno de seu custo médio. Porém é bom notar que, sem intervenção regulatória, as tarifas de serviço de utilidade pública seriam maiores do que eram.

O principal problema nesse consenso é que até 1962, não havia sido feito nenhum estudo empírico e é exatamente aí o ponto forte da contribuição do trabalho de Stigler e

Friedland sobre o serviço público da eletricidade. Sua contribuição intelectual é por ser o pioneiro nos estudos dos efeitos específicos da regulação.

Depois de 1962, houve centenas de estudos do efeito da economia de regulação.

A base do artigo de Stigler e Friedland é uma regressão estimada na forma reduzida:

$$\text{Preço} = f(D, S, \text{reguladora})$$

onde D= deslocadores de demanda

S= deslocadores de oferta

Ou seja, o preço depende dos deslocadores de demanda de oferta, e da regulação imposta pela agência.

A novidade na metodologia era estimar o efeito da regulação através de um modelo explicitamente estatístico. A consequência mais importante desse artigo foi que os economistas passaram a estimar os efeitos de vários tipos de regulação e também passaram a confrontar algumas questões teóricas que antes haviam sido negligenciadas.

Muitas das evidências estudadas perceberam regulação como sendo efetiva mas, em algumas maneiras, se opunham ao que o tradicional modelo de “interesse público” de regulação.

O artigo de Stigler de 1971<sup>5</sup> é considerado sua segunda maior contribuição para a economia de regulação. O que ressalta de importante é uma integração da economia de regulação com a economia política, na qual a formação entre os interesses da oferta e demanda determinam o êxito da regulação. O resultado específico é uma racionalização teórica para a captação de agência regulatória pelos interesses do produtor. Por causa de sua estrutura de oferta e demanda, a teoria pioneirizada por Stigler é chamada de “Teoria Econômica da Regulação”

Por essa teoria, o lado da oferta seria representada por políticos que venderiam “poder”. Competindo pelo acesso ao poder estariam os legisladores e seus agentes reguladores. Ele enfatiza a importância de grupos de interesse organizado que permanece como seria importante parte de análise contemporânea de regulação.

O protótipo de resultados dessa competição é o triunfo do interesse do produtor sobre o difuso interesse dos consumidores. Isso é manifestada no jogo de decisão reguladora de preços e de entrada, que transfere renda dos consumidores para os produtores. Os produtores tem informações decisivas e tipos de organizações vantajosas sobre os consumidores.

A teoria de Stigler forneceu um modelo de escolha racional. Assim, Stigler será lembrado por estender os economistas o paradigma de comportamento racional à regulação.

---

<sup>5</sup> George Stigler e Claire Friedman, 1971 – “What can Regulators Regulate? The Case of Electricity”

## VIII- HISTÓRICO BRASILEIRO DAS TELECOMUNICAÇÕES

No início da década de 1960 cabia à União, aos Estados e Municípios a exploração dos serviços de telecomunicações. Havia então cerca de 1200 empresas telefônicas no Brasil, a grande maioria de médio e pequeno porte, sem nenhuma coordenação entre si e sem compromisso com diretrizes comum de desenvolvimento e de integração dos sistemas, o que representava um grande obstáculo ao bom desempenho do setor. Assim, os serviços interurbanos telefônicos eram precários, bem como as comunicações telefônicas e telegráficas internacionais, estas últimas operadas por empresas estrangeiras.

Essa situação do setor sensibilizou o Governo e o Congresso, levando-os a editar, em agosto de 1962, o Código Brasileiro das Telecomunicações.

Essa lei foi o primeiro grande marco na história das telecomunicações brasileira. Tinha como um de seus pontos principais a instituição do CONTEL – Conselho Nacional de Telecomunicações – e atribuía a este poder para aprovar as especificações das redes telefônicas, bem como o de estabelecer critérios para a fixação de tarifas em todo território nacional. Além disso, criou o Sistema Nacional de Telecomunicações e autorizou ao Poder Executivo constituir uma empresa pública para explorar industrialmente seus elementos integrantes. Essa empresa, em 1965, viria a ser a EMBRATEL.

Juntando-se a estes outros instrumentos, o Código foi aos poucos fazendo sentir seus efeitos. O CONTEL passou a exercer sua missão de orientação da política e de fixação de diretrizes para o setor de telecomunicações, passando também a coordenar os planos de expansão dos serviços. E com a constituição da EMBRATEL, coube a esta a tarefa de interligar todas as capitais e principais cidades do País. Até 1973, a EMBRATEL assumiu a exploração dos serviços internacionais, à medida que expiravam os prazos de concessão das empresas estrangeiras que os operavam. Assim, o setor de telecomunicações ia se tornando monopolizado pelo Estado. A Constituição de 1967 consolidou o poder do Estado de outorgar concessões. Foi criado o Ministério das Comunicações que assumiu as competências do CONTEL.

As medidas do Código levaram a uma melhoria significativa nos serviços urbanos e internacionais, porém o mesmo não aconteceu com os serviços locais. Em 1972, surgiu a TELEBRÁS, uma entidade pública destinada a planejar e coordenar as telecomunicações de interesse nacional, a obter recursos financeiros necessários à implantação de sistemas e serviços de telecomunicações e a controlar a aplicação de tais recursos mediante participação acionária nas empresas encarregadas da operação desses sistemas e serviços. Esta também estaria vinculada ao Ministério das Telecomunicações. Em 1974, a TELEBRÁS foi designada concessionária geral para exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional, depois de iniciar o processo de aquisição das empresas que prestavam serviços telefônicos no Brasil. O objetivo era consolidá-las em empresas de âmbito estadual. Até hoje os serviços públicos de telecomunicações no Brasil são explorados pelo sistema TELEBRÁS, que desenvolveu um trabalho considerável. Nas últimas duas décadas, a rede de telecomunicações cresceu a taxas bastante superiores às do crescimento da população e da economia.

Porém, a qualidade do atendimento estava sendo totalmente insatisfatória. Estatísticas mostram que as classes menos favorecidas não tinham à disposição atendimentos individualizados, tampouco atendimento coletivo (telefones públicos) adequado. Além disso, apenas pouco mais de 2% das propriedades rurais dispõem de telefone.

Essa situação é resultado da incapacidade de manutenção do nível de investimentos ao longo do tempo, feito pelas empresas sob controle acionário estatal. Assim, a taxa de crescimento foi insuficiente para igualar-se à do crescimento da demanda, e mais insuficiente ainda para proporcionar o atendimento à demanda reprimida.

Existem algumas razões para essa falta de investimento. Uma delas é a questão tarifária, que vinha recebendo tratamento inadequado, já que o interesse do governo federal era muito voltado à contenção do processo inflacionário. Outra razão vem das restrições à gestão empresarial impostas às empresas estatais, que vão desde a exigência de processos licitatórios extremamente burocratizados e formalistas para as contratações de bens e serviços até a gestão de recursos humanos. No entanto, a razão de maior importância, é a acomodação resultante do monopólio, da ausência de competição. A necessidade de conquistar e manter clientes, em ambiente de competição, funciona como poderoso estimulante à busca de soluções inovadoras para o melhor atendimento à demanda, para a redução de custos e para a melhoria da qualidade. Esse estímulo as empresas estatais da área de telecomunicações não tiveram.

Esse ambiente mostra que era fundamental uma profunda mudança no setor de telecomunicações.

Em 1995, uma Emenda Constitucional foi aprovada com objetivo de flexibilizar o modelo brasileiro das telecomunicações, eliminando a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos a empresas sob controle acionário estatal e buscando introduzir o regime de competição na prestação desses serviços.

As premissas que davam base a reforma estrutural do setor buscavam adequar a estrutura do setor de telecomunicações, devendo ter como referência os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações e se adequando à evolução tecnológica. Além disso, procurava incentivar o aumento da participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros nas atividades relacionadas ao setor de telecomunicações, mas sempre de forma a preservar o interesse público.

#### *OS OBJETIVOS DA REFORMA*

Com base nessas premissas, foram formulados objetivos específicos para a reforma das telecomunicações no Brasil, objetivos esses que poderiam ser vistos como a consolidação de dois princípios essenciais: a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos. Os objetivos eram:

- Fortalecer o papel regulador do Estado e eliminar seu papel de empresário, de modo a assegurar que sejam alcançados os objetivos essenciais da reforma, a criação de um mercado de competição efetiva e a proteção dos consumidores. Além disso, sintetiza a decisão de privatizar as empresas que até então estavam sob controle acionário da União.

- Aumentar e melhorar a oferta de serviços , com a promoção da diversidade dos serviços oferecidos; o aumento significativo da oferta de serviços de telecomunicações no Brasil e o alcance de padrões de qualidade compatíveis com a exigência do mercado.
- Criar oportunidades atraentes de investimento e de desenvolvimento e de desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo.
- Criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do país , buscando propiciar condições para reduzir o diferencial de cobertura de serviços de telecomunicações entre as diversas regiões do País e as diversas faixas de rendas, com tarifas razoáveis e justas. Também consolida-se nesse objetivo a promoção de serviços de telecomunicações que incentivem o desenvolvimento econômico e social do país e alcançar metas específicas de serviço universal.
- Maximizar o valor de venda das empresas estatais de telecomunicações, sem que os objetivos ligados à introdução da competição e à promoção do acesso universal aos serviços básicos fossem prejudicados.

Tais objetivos serviram de sustentação para o desenvolvimento de um modelo econômico para o setor, servindo como suporte a proposta de arcabouço regulatório e de estrutura de mercado para o setor. Esses aspectos são os que asseguram condições justas e estáveis de competição às empresas que atuam no mercado, permitindo seu

desenvolvimento e, como consequência, a consolidação de um mercado efetivamente competitivo.

## IX- ÓRGÃO REGULADOR BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

A passagem da condição de mercado monopolista para um novo cenário competitivo pretendido para as telecomunicações brasileiras exigia a criação de um órgão regulador. Essa entidade teria como missões principais promover a competição justa, defender os interesses e direitos dos consumidores dos serviços e estimular o investimento privado. Assim, em 16 de julho de 1997 é criada a ANATEL.

Sob esse ponto de vista, pode-se considerar a criação da ANATEL como forma de acabar com o monopólio estatal que existia no setor das telecomunicações brasileiras, causando ineficiência nos serviços prestados. Ou seja, as falhas de mercado – nesse caso, o monopólio – funciona como o principal motivo para a entrada da regulação nesse setor. Seria, então, como se reafirmar a NTP, a velha análise normativa de regulação.

A questão essencial passa a ser agora definir as atribuições e poderes desse órgão regulador. Este deverá ter autoridade para fazer cumprir a lei e os regulamentos.

Esse órgão regulador difere dos outros organismos governamentais porque não presta simplesmente serviços, mas também toma decisões que pressupõem o exercício do poder discricionário. Para isso, é necessário que: desfrute de liberdade gerencial; não seja passível de influências de outros órgãos do governo ou de grupos de interesses; seja

obrigado a prestar contas; e disponha de regras e controle interno para limitar o poder das pessoas individualmente.

Como cenário objetivo, estabeleceu-se que o ideal seria a criação de um pequeno número de empresas de abrangência regional que aumentaria as perspectivas de resultados mais adequados aos objetivos propostos pela reforma. Essas empresas regionalizadas permitem a focalização de investimentos dentro de cada região. Além disso, o fato de haverem mais empresas significa menor poder monopolista e maior possibilidade de competição comparativa entre os operadores.

É conveniente explicitar que deveria haver uma regulamentação diferenciada entre operadores antigos e operadores novos. A consideração fundamental é que, desde a aprovação da nova lei até um certo tempo após a outorga das primeiras novas licenças, os atuais operadores gozarão de um monopólio de fato e, mesmo depois que os novos operadores começarem a atuar, eles serão dominantes durante algum tempo, até que se atinja uma situação de mercado efetivamente competitivo. Assim, a ANATEL objetiva fazer uma regulamentação que favoreça as novas operadoras, reduzindo o poder das operadoras antigas sobre o mercado e obrigando-as a atender alguns requisitos, a saber:

- Continuidade do serviço – os operadores não podem interromper a prestação do serviço, a não ser em casos justificados;
- Atendimento – os operadores devem continuar expandindo sua rede de maneira a prestar serviço a quem os requisitar e estiver disposto a pagar tarifas comerciais;

•

Até agora, a agência tem se mostrado eficiente no combate ao monopólio e na geração de competição, o que está levando as operadoras locais a competirem por preço e qualidade para atraírem a clientela, com objetivo final de margens de lucros maiores.

Porém, esse não será necessariamente o quadro presente na economia brasileira sempre. Como é sugerido pela Teoria da Captura, o interesse dos produtores tende a prevalecer no mercado regulamentado. Assim, os produtores – no caso das telecomunicações, as operadoras – poderão se beneficiar das restrições reguladoras na competição. Há uma espécie de aliança ou vínculo entre a ANATEL e as operadoras.

O risco que se corre, então, é a formação de cartéis. As operadoras estabelecidas ( como, por exemplo, a Telemar, Telefônica,...) podem pretender manter as barreiras regulamentadoras, para preservar os concorrentes à margem, aumentar os preços e manter os lucros elevados.

Mas, como já foi dito anteriormente, o modelo de captura vem sendo bastante contestado. Os consumidores têm, hoje em dia, uma grande força em seu favor – o Código de Proteção ao Consumidor. Agora, eles são capazes de contestarem na justiça contra os produtores e ganharem a causa. Não que os consumidores sejam um grupo mais organizado – os interesses continuam difusos – porém, eles podem recorrer legalmente a alguma decisão tomada pela reguladora, ou pelas operadoras, ou por essas duas forças juntas. E existe uma boa probabilidade de vencerem o jogo regulatório.

Assim, se o elo reguladora – operadora pode ser quebrado, é possível que a regulamentação da ANATEL traga ganhos reais para os consumidores.

## X- CONCLUSÃO

No presente trabalho foi feito um estudo sobre as teorias existentes de regulação, abordando os diferentes pontos de vistas dos principais economistas sobre o assunto.

Uma abordagem diferente da teoria da regulamentação é baseada na análise positiva sobre qual o efeito real da regulamentação. De acordo com esta, a regulamentação cria uma rentabilidade econômica para algumas firmas ou grupos. Isto acontece porque os regulamentadores restringem a entrada no ramo regulamentado, tal como quando o governo limita a entrada no mercado das telecomunicações. Esta teoria tem tido suporte de numerosos estudos de regulamentação econômica. Tem sido demonstrado que a regulamentação mantém muitas vezes os preços elevados enquanto a justificação econômica para a regulamentação era evitar os abusos de preço de monopólio através da manutenção dos preços baixos

A perspectiva econômica tradicional da regulamentação é normativa: devem ser tomadas medidas regulamentadoras para a correção das falhas de mercado. Mais especificamente, o governo deve regulamentar as indústrias onde existe um número muito pequeno de firmas de forma a estimular uma concorrência intensa. O governo devia regulamentar os ramos particularmente no caso do monopólio natural, especialmente quando o monopólio corresponde a bens de primeira necessidade que têm uma reduzida elasticidade preço da procura.

Com base nisso, foi feita uma apresentação do caso brasileiro das telecomunicações. Foi visto a atitude tomada pelo governo brasileiro como forma de acabar com o monopólio estatal das telecomunicações com a criação de uma agência reguladora, a ANATEL, baseada na perspectiva da regulamentação normativa. Assim, seu principal objetivo era acabar com as ineficiências geradas por tal monopólio.

A reforma estrutural das telecomunicações no Brasil vem sendo discutida e implementada no contexto das profundas transformações por que passa esse setor em todo o mundo, ditada pela globalização da economia, a evolução tecnológica e a rapidez das mudanças no mercado e nas necessidades dos consumidores.

O setor de telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Assim, sob responsabilidade da ANATEL, o processo brasileiro de privatização das telecomunicações acaba de ser concluído. As perspectivas agora são de rápido crescimento e prosperidade do setor em questão. A competitividade no mercado internacional depende cada vez mais da eficiência no acesso e no uso das informações, o que por sua vez é função da eficiência relativa das telecomunicações disponíveis no país.

## XI- BIBLIOGRAFIA

- Documentação oficial da ANATEL
- Peltzman, Sam, “Toward a More General Theory of Regulation”, 1976
- Peltzman, Sam, “The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation”, 1989
- Peltzman, Sam, “George Stigler’s Contribution to the Economic Analysis of Regulation”, 1993
- Samuelson, Paul e Nordhaus, William, “Economia” , 1993

