

7

CONCORRÊNCIA REGULADA

A INEVITABILIDADE DA REGULAÇÃO

Na celebração dos mercados, a regulação seria uma âncora desnecessária e improdutiva, que comprometeria a eficiência. Como de hábito, o herói da história é o sistema de preços. A regulação altera os preços que se estabeleceriam num mercado *laissez-faire*, alterando dessa forma a alocação dos recursos e, supostamente, depreciando o desempenho total.

Como vimos, contudo, é freqüente que a regulação facilite o comércio em domínios não ótimos, em que é impossível atingir a concorrência perfeita. Se retomarmos os casos da assistência médica e dos mercados financeiros, é evidente que a concorrência regulada é necessária para compensar não apenas "falhas de mercado" isoladas como também enormes disparidades entre a teoria e a prática. Em mercados necessariamente imperfeitos, mesmo a montagem deliberada de incentivos "mercantis" é, em si, uma forma de regulação.

Ao se repassar a história econômica dos EUA dos últimos cem anos, pode causar surpresa a constatação de que, até recentemente, algo como dois terços dessa economia altamente capitalista e privada eram substancialmente regulados. De fato, alguns dos setores mais dinâmicos deste século – energia elétrica, telecomunicações, aviação, rádio e televisão e tecnologia da informação, entre outros – têm sido sujeitos a restrições regulatórias à entrada, saída, preço, demanda, oferta, lucro e condições concorrenciais.

De modo semelhante, no setor financeiro, as atividades bancária, de emissão acionária, corretagem e seguro têm sido pesadamente reguladas. Como vimos no Capítulo 6, muitos setores avançados foram influenciados – e incubados – por decisões do Pentágono de comprar e subsidiar tecnologias. Outros setores fundamentais afetados ou operados pelo governo, como a educação, a pesquisa científica, os transportes e a infra-estrutura básica, estão longe de constituírem mercados livres. Esse regime não é *laissez-faire*, mas é evidente que tem

sido largamente eficiente no agregado: o zênite da era da regulação – o *boom* do pós-guerra – foi o período de maior sucesso do capitalismo norte-americano.

Mas, enfaticamente, a regulação não suplantou as forças de mercado. Ao contrário, simultaneamente à regulação, as empresas privadas continuaram a submeter-se a pressões dos mercados de consumo e dos mercados de capitais. Mas elas maximizaram seus lucros num contexto estruturado por restrições regulatórias. E isso alterou os resultados, muitas vezes favoravelmente. Se encaradas dinamicamente ao longo do tempo, tais influências regulatórias podem muito bem ter produzido mais inovação, mais difusão por um público mais amplo, uma queda mais rápida de preços e escolhas mais eficientes por parte do consumidor do que se conseguiria em sua ausência.

Desse modo, em setores com economias de escala ou que abriguem monopólios parciais, constitui um sério equívoco encarar a regulação como simples alternativa aos mecanismos de mercado. Como apontado por Richard Vietor num livro brilhante e um tanto negligenciado, *Contrived Competition* [Concorrência fabricada], a regulação governamental "molda as características estruturais do mercado em que a empresa faz seus negócios".<sup>1</sup> No âmbito dessa estrutura "fabricada", que pode muito bem constituir uma melhoria significativa em relação à guerra hobbesiana de cada um contra todos, *os empreendedores continuam a funcionar como maximizadores de lucros*. Eles inovam. Eles reduzem custos. Eles cultivam os consumidores.

Por exemplo, neste século as taxas de retorno no fornecimento de energia elétrica têm sido sujeitas a regulação. Isso significa que as empresas operadoras só podiam maximizar seus lucros pela maximização da difusão do serviço prestado. Necessariamente, buscaram as vantagens das economias de escala, operando conforme o princípio econômico nuclear de que o aumento da demanda se associa a um declínio de custos, seja qual for a fonte e a direção da causalidade. Isso tornou a energia elétrica mais barata e mais amplamente disponível, bem como aumentou os ganhos das empresas. Nesse contexto, durante meio século a produtividade do setor elétrico cresceu a uma média anual de 5,5%, num período em que a crescimento geral da produtividade foi de 1,7% ao ano. É muito difícil acreditar que a concorrência não regulada, com o severo risco de excesso de capacidade, pudesse ter apresentado desempenho melhor do que esse.

Em diversos setores, regulações aplicáveis a situações monopolísticas e impositivas de restrições tarifárias fizeram com que os empreendedores internalizassem normas consistentes com sua necessária estratégia de maximização do lucro. Executivos das empresas elétricas, dirigentes da AT&T e magnatas da aviação comercial tornaram-se, todos, missionários virtuais do ideal do serviço universal. Schumpeter tinha um trunfo sobre Smith.

É claro que alguns setores, quando amadurecem, se tornam candidatos naturais a uma maior mercantilização. Por exemplo, o monopólio postal pode ter sido necessário para promover o comércio e a comunicação num país jovem e que se desenvolvia, e no qual a maior parte do capital se constituía de terras e da força de trabalho, e não de riqueza financeira. A acirrada concorrência existente entre as empresas UPS e FedEx sugere que os serviços postais – ao menos alentadas porções deles – são passíveis de concorrência privada. O monopólio telefônico pode ter sido mais eficiente para estender o serviço a todo o país, enquanto novas tecnologias podem muito bem facilitar mais inovações e escolhas para o consumidor, num regime de maior concorrência.

Contudo, é um equívoco concluir que a intervenção governamental seria apropriada apenas num estágio precoce de desenvolvimento, ou que a globalização e mudanças tecnológicas recentes eliminariam completamente a necessidade da regulação. Em mercados altamente imperfeitos, como os da saúde, das telecomunicações, da geração de energia elétrica ou do transporte aéreo, não desaparecem o oportunismo, os oligopólios e a assimetria do poder de barganha. Novas tecnologias significam apenas que tais características assumem formas diferentes. Se deixadas às forças privadas, o resultado tipicamente frustra tanto a eficiência alocativa como a soberania do consumidor. Apesar da busca persistente do Graal de um mercado perfeito e auto-regulado, nunca desaparece a necessidade de o jogo ter regras básicas.

Desde a década de 70 formou-se um quase consenso de que a regulação característica da época anterior teria se tornado desnecessária, e que não seria sensato mantê-la. O ônus da prova deslocou-se para aqueles que consideram necessário suplementar a concorrência com regulações. Os entusiastas da desregulação sustentam uma de duas posições: com o benefício de quem olha para o passado, afirmam que a regulação teria sido sempre excessiva; ou que mudanças recentes na tecnologia, na estrutura industrial e na concorrência global teriam suplantado as motivações para a regulação, quaisquer que tenham elas sido no passado.

Com o Contract with America\* de Newt Gingrich, intensificou-se a hostilidade em relação à regulação. Os mercantilistas passaram a atacar não só o que restava da regulação econômica, que estivera sob assalto por parte da maioria dos economistas do livre mercado desde os anos 70, mas também a regulação da saúde, segurança e de assuntos ambientais, áreas em relação às quais a maioria dos economistas concordava haver externalidades.

(\*) O Contract with America foi uma espécie de carta-compromisso emitida nas vésperas das eleições de 1994, em que se especificavam medidas legislativas que o Partido Republicano procuraria promulgar caso viesse a conquistar maioria no Congresso (o que de fato ocorreu). (N. T.)

Como sugerirei neste capítulo, para que uma economia de mercado possa se desempenhar tão bem quanto é capaz, tem necessidade de uma dose substancial de regulação. Frequentemente, os instrumentos de regulação podem usar os incentivos e as disciplinas dos mercados. Em muitos setores, a concorrência regulada pode ser superior a formas mais antigas de regulação direta – de preços ou de taxas de retorno. Mas a concorrência regulada requer reguladores inteligentes e que mantenham em mente o interesse público.

#### POR QUE REGULAMENTAR?

Convencionalmente, classifica-se a regulação como econômica e como social.

A regulação econômica – de preço, quanto às condições de entrada no negócio, de lucro e dos termos em que a concorrência deve dar-se – justifica-se quando mercados específicos não conseguem autocorrigir-se, por motivos que envolvem economias de escala e poder de mercado. O caso clássico é o dos serviços públicos regulados.

Geralmente emprega-se a regulação social para superar efeitos negativos (“externalidades”), como no caso de regulações antipoluição, ou para compensar falhas de informação e de poder de barganha, como no caso das regulações relativas à saúde e à segurança. Este capítulo lida com a regulação econômica em três setores-chave. O Capítulo 8 abordará a regulação social. Em seguida, uma breve taxonomia do por que as economias de mercado podem lucrar com a regulação.

*Monopólios naturais.* Regulamentamos certos setores porque funcionam melhor na forma de monopólios. Seria antieconômico e redundante se tivéssemos dois encanamentos de gás, dois conjuntos de postes telefônicos, duas linhas férreas paralelas ou duas redes elétricas. Nenhum fornecedor conseguiria cobrir seus custos se funcionasse a meia capacidade; logo os concorrentes teriam que elevar seus preços ou sair do negócio. Mantidos quietos, um seria absorvido pelo outro. Um monopólio natural é tipicamente eficiente quando apresenta economias de escala avassaladoras (uma só firma é capaz de produzir mais a custo menor do que várias firmas). Para que a lógica do monopólio regulado funcione, o governo precisa regulamentar as condições de entrada e saída, de modo a proteger a franquia monopolística do produtor do ataque de concorrentes oportunistas.

Uma vez que se tolere um monopólio, o produtor não mais se submete à disciplina da concorrência. Deixado a seus próprios desígnios, o monopolista

tenderá a elevar seus preços, fazendo o consumidor pagar mais por menos produto. É claro que, em princípio, o consumidor pode não adquirir o produto. Contudo, em muitos monopólios naturais, como a eletricidade, a água e o transporte, o produto é uma necessidade incontornável e a demanda do consumidor bastante inelástica; disso decorre que o consumidor não é capaz de disciplinar o monopolista.

Uma variação desse tema é a regulação destinada a prevenir a concorrência “ruinosa”. Embora a própria noção de concorrência ruinosa tenha caído de moda, nos anos 30 a economia dos EUA sofria os efeitos de um maciço excesso de capacidade. Desesperadas, as empresas passaram a reduzir seus preços, o que somente fez piorar as coisas, forçando os preços ainda mais para baixo (e com eles o poder aquisitivo). Essa dinâmica se compôs com a espiral deflacionária geral da Grande Depressão. As forças do mercado talvez pudessem ter eliminado todo o excesso de capacidade e racionalizado o que restasse – mas em níveis de produção, emprego e renda ainda inferiores.

*Monopólio artificial e medidas antitruste.* O governo também regulamenta para resgatar o mercado de seus próprios excessos antimercado. Embora se possa argumentar que alguns monopólios sejam naturais, muitos deles refletem abusos de poder de mercado em setores que poderiam ser eficientemente concorrenciais. A escala pode ser virtuosa, mas, quando uma ou algumas poucas empresas dominam um mercado potencialmente concorrencial, podem entrar em conluíus que prejudiquem os consumidores e novos ingressantes potenciais no negócio. Firmas que têm poder de mercado também retardam a concorrência por meio de fusões coercitivas ou anticoncorrenciais, formação de preços discriminatória ou predatória, subsídios cruzados, administração de preços no varejo, condicionamentos ou “empacotamentos” destinados a forçar os compradores de um produto a adquirirem outros e assim por diante. As leis antitruste tornam tais práticas ilegais. O paradoxo, aqui, é que um certo grau de regulação se revela necessário para salvaguardar a concorrência e permitir aos mercados funcionarem mais de acordo com o previsto nos manuais.

*Escassez e interesse público.* Outros setores são regulados devido a uma escassez real ou temida. Houve época em que o aproveitamento do espectro eletromagnético parecia finito. A FCC [Federal Communications Commission – Comissão Federal de Comunicações] entrou em campo tanto para alocar o espectro de acordo com o uso como para conceder licenças de funcionamento. Isso, por sua vez, exigiu critérios voltados para o interesse público e procedimentos administrativos para conceder e renovar licenças. Neste caso, a entrada e a

saída eram reguladas, mas não o preço. Não foi surpresa, assim, que as empresas de rádio e TV tivessem amealhado lucros supranormais, até que surgissem substitutos aproximados, como os canais de TV a cabo e os videocassetes domésticos. Ultimamente, graças às microondas, cabos, celulares, satélites e outras novas tecnologias, é bem possível que se possa aproveitar uma quantidade infinita de canais de comunicação. Existe ainda um resíduo de preocupações quanto ao interesse público e que afetam o setor de TV e radiodifusão, mas o fator governante não é mais a escassez. Contudo, a mudança por vezes funciona na direção oposta, vindo a reforçar o poder monopolista. Por exemplo, em aeroportos movimentados, a decolagem e a aterrissagem também constituem bens públicos escassos. Elas já foram reguladas, mas hoje estão sujeitas a monopólio privado. A escassez não regulada confere poder de mercado – e abusos de preços.

*Segurança e solidez.* Outras atividades econômicas são reguladas para garantir segurança e solidez. Isso é especialmente verdadeiro em setores financeiros, como os bancos, as corretoras de valores e as seguradoras. Nesses casos, a justificativa é uma mescla de preocupações com a “falha de informação” (o consumidor não tem sofisticação suficiente para dizer quais bancos ou corretoras têm solidez), obrigações fiduciárias (o banqueiro ou corretor opera com dinheiro de terceiros) e risco sistêmico. Como vimos, a atividade bancária é simplesmente importante demais para ser deixada aos cuidados carinhosos da disciplina de mercado. Na época da “liberdade bancária” do século XIX, era comum que pânico financeiros se espalhassem pela economia real, consumindo a poupança de empresas e de consumidores inocentes e aprofundando depressões. O Estado regulamenta o setor financeiro porque é o Estado que tem de socorrê-lo na eventualidade da ocorrência de catástrofes.

*Saúde, segurança, ambiente.* Também regulamos para nos proteger de agressões dos mercados contra os ambientes humano e natural. O raciocínio comum é que a formação de preços do mercado deixa de identificar graves externalidades negativas. Disso trataremos no Capítulo 8.

Tais são as justificativas racionais do economista para a regulação. Hoje em dia, com a mudança das modas intelectuais e com as alterações no equilíbrio do poder político, instaurou-se a crença de que a maior parte dessas justificativas teria deixado de valer. Ao avaliar se essa afirmação é verdadeira, precisamos nos lembrar de certos fatos da história política e econômica. Nenhum desses sistemas regulatórios resultou de amenas análises especializadas de externalidades,

falhas de informação, monopólios naturais, assimetrias nas trocas econômicas e assemelhados. Em sua maior parte, resultou de graves abusos do poder econômico privado – seguidos de denúncia, indignação, conflito social, disputas e, por fim, solução política.

As falhas de mercado que inspiraram a regulação nada tiveram de sutis. Em 1887, o Congresso dos EUA criou a Comissão Interestadual de Comércio porque os magnatas ferroviários estavam se concentrando, entrando em conluio e usando seu poder monopolístico para cobrar preços extorsivos dos agricultores. Do ponto de vista da empresa, e no que tange a teoria econômica, usuários menores têm menos poder de mercado e, com frequência, faltam-lhes alternativas. Eles tinham que pagar seja o que for que as ferrovias cobrassem. Grandes clientes talvez contassem com alternativas de transporte, de modo que teriam mais poder de barganha para exigir tarifas menores. Necessitando cobrir seus imensos custos fixos, as ferrovias cobravam tanto quanto o mercado suportasse. Mas a sociedade determinou (sensatamente) que tais disparidades eram fundamentalmente injustas e tinham conseqüências econômicas deletérias para os pequenos produtores e, assim, para a sociedade. A estrutura de preços forjada pelas forças de “mercado” – neste caso as ferrovias – não era nem natural nem ótima. Na mesma época, o primeiro John D. Rockefeller usava seu poder de mercado para arrancar abatimentos de preço de transportadoras, o que permitiu a sua Standard Oil Trust praticar preços inferiores aos de seus concorrentes, os quais pretendia esmagar ou engolir. Em 1890, o Congresso aprovou a Lei Sherman, para lidar com a monopolização, a coerção e a manipulação de preços, que eram então disseminadas em diversos setores emergentes. Em 1906, o Congresso aprovou a Lei da Alimentação e Medicamentos Puros [Pure Food and Drug Act], após denúncias quanto às lamentáveis condições sanitárias e de trabalho nos matadouros. Durante o mesmo período, os estados começaram a criar comissões de serviços públicos (iniciando em 1907), para evitar a alternativa de Hobson, entre uma fragmentação ineficiente dos sistemas elétrico, telefônico e de gás e os preços extorsivos que adviriam de um monopólio desregulado nas mãos de uma quantidade reduzida de firmas dominantes. Os estados também agiram no sentido de limitar o poder que os empregadores tinham de se aproveitar de crianças e adultos vulneráveis. Tais medidas foram promulgadas para lidar com abusos flagrantes, seja em relação ao ideal da livre concorrência, seja contra pessoas vulneráveis. Frequentemente, a racionalização econômica surgiu depois do fato consumado.

Numa taxonomia estilizada de por que e quando regulamentar, é fácil demais ignorar que a concorrência geralmente mais bem comportada de nossos dias é o legado de um século de regulação; fácil demais deixar de ver que boa parte da regulação refletia mudanças de valores e do equilíbrio do poder político, e que deixar de aplicar a regulação não teria dado lugar a mercados *laissez-*

faire eficientes, mas apenas fortalecido um conjunto diferente de desigualdades e ineficiências. Ao se conformar com um idioma esterilizado que se exprime por falhas de mercado, externalidades e quejandos, torna-se possível regredir a uma imagem basicamente mecânica do homem econômico, em que conclusões estreitas seguem-se necessariamente de premissas estreitas, em que se excluem as realidades do poder político e de mercado e na qual inteiras discussões sobre a natureza da boa sociedade são suprimidas por uma definição tácita.

#### ASCENSÃO E DECLÍNIO DA REGULAÇÃO

Do fim do século XIX aos anos 70, a regulação deu-se em três grandes ondas.<sup>2</sup> A regulação econômica que se iniciou em 1887 e se estendeu durante a época progressista de Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson intentava consertar os abusos da concentração econômica. Embora contivesse tendências variadas, a regulação do New Deal tinha o objetivo geral de buscar a estabilização econômica pelo combate à deflação e ao excesso de capacidade por meio da regulação da entrada, saída, preço e taxa de retorno. Uma terceira onda de regulação, que se estendeu aproximadamente de 1956 a 1977, voltou-se para a saúde, a segurança e o meio ambiente. Esta última constituiu todo um novo questionamento dos mercados, com um novo arsenal de remédios regulatórios.

No final do New Deal, as comissões regulatórias independentes constituíam, na prática, um quarto poder do Estado. O rádio e as telecomunicações eram regulados pela FCC; o transporte ferroviário, rodoviário e fluvial pela ICC [Interstate Commerce Commission – Comissão Interestadual de Comércio]; a aviação civil, pelo CAB [Civil Aeronautics Board – Departamento de Aviação Civil] (rotas e tarifas) e FAA [Federal Aviation Agency – Agência Federal de Aviação] (segurança e normas tecnológicas); gás e petróleo, pela FPC [Federal Power Commission – Comissão Federal de Energia]; energia nuclear, pela AEC [Atomic Energy Commission – Comissão de Energia Atômica]; mercados de títulos e ações, pela SEC; e os bancos, por quatro diferentes agências federais e pelos 48 estados.

Outras regulamentações, notadamente as referentes a serviços públicos, também eram compartilhadas com os estados.<sup>3</sup> A partir de 1877, os tribunais federais tornaram claro que os estados têm o poder de regular preços e condições de serviço de companhias locais de gás e eletricidade, bondes, telefones e assim por diante. Nos estados, a regulação de serviços públicos evoluiu para um sistema em que se calculava a estrutura de custos de cada serviço, a qual servia de base para a determinação de uma taxa de retorno razoável. As empresas prestadoras de serviços públicos engajavam-se regularmente em reivindicações de alteração de taxas, levando a exaustivas audiências de aquilatação dos motivos. No geral,

reg. estadual

balho na simulação dos mercados e na estimulação da inovação e da difusão. As prestadoras de serviços conseguiam taxas de retorno bastante competitivas, dado o risco relativamente pequeno em que incorriam. Os ganhos de uma produtividade sempre crescente eram razoavelmente compartilhados entre usuários e acionistas. E as empresas sujeitas a regulação tinham pouca dificuldade em conseguir capital. A política envolvida também era complexa. No caso municipal, a inexistência de regulação federal ou estadual frequentemente fazia com que a concessão de franquias de serviços de gás e eletricidade resultasse de corrupção política local. No final do século XIX, interesses ligados ao gás e à energia elétrica entraram em conflito entre si e terminaram por aceitar a regulação estadual como estratégia para uma consolidação mais coerente. Como tanta outra coisa na era progressista norte-americana, o regime regulatório resultante foi uma mescla complexa entre reformismo civil e lobby setorial, motivado por interesse próprio. O que não era possível, contudo, era uma solução pura de mercado. Os abusos, o oportunismo e os monopólios eram demasiadamente disseminados; numa sociedade democrática, de uma forma ou de outra a política sempre interfere.

Se examinarmos a história econômica real desses setores no final do século XIX e início do XX, é evidente que a ausência de regulações não teria propiciado uma concorrência estável e benigna, do tipo previsto nos manuais. Mais provavelmente, teríamos visto uma fragmentação, como foi inicialmente o caso nos setores de gás, energia e telefonia, seguida de consolidação e monopólio ou cartel privado, como aconteceu com o petróleo, os telefones e o aço, há um século, e com as empresas de transporte aéreo, após 1978. Em setores dotados de características mesmo parciais de monopólio natural, a natureza parece ter horror à concorrência atomizada. Se o governo não age, a regulação privada assume o controle.

A regulação pública atingiu seu ápice no final dos anos 60. Estimulado por Ralph Nader,\* um florescente movimento de defesa do consumidor com aliados na imprensa e paladinos no Congresso tornou-se capaz de evidenciar abusos empresariais – ao que os legisladores respondiam com novas iniciativas regulatórias. Entre 1965 e 1977 o Congresso aprovou cerca de vinte novas leis regulatórias, aplicadas à qualidade do ar; ao tratamento de águas; aos resíduos tóxicos; à saúde e à segurança ocupacional; à segurança nas estradas; à segurança de produtos de consumo; e à transparência na prestação de informações de instituições financeiras quanto a juros cobrados de empréstimos e obrigando-as

(\*) Considerado o fundador dos movimentos de defesa do consumidor nos EUA. Criador do Center for the Study of Responsive Law. Foi o candidato presidencial às eleições de 1996 pelo Partido Verde norte-americano. (N. T.)

a abrir seus dados ao consumidor. Também criou um novo e elaborado regime de avaliação de impacto ambiental e expandiu a regulação financeira por meio de medidas como a Lei de Reinvestimento Comunitário [Community Reinvestment Act]. Contudo, em cerca de dez anos a era da regulação subitamente se esgotou. A reação veio com velocidade espantosa. A palavra *desregulação*, que só entrara no léxico popular em 1976, por volta de 1978 tornou-se um objetivo político largamente compartilhado. O que havia mudado?

*Captura regulatória.* A desilusão veio da direita, do centro e da esquerda. É bastante interessante observar que a contra-ofensiva não partiu do meio empresarial. Embora as organizações empresariais se opusessem enfaticamente à regulação social ao estilo de Nader, na maioria dos casos as grandes empresas reguladas, como a AT&T, as empresas aéreas, as geradoras e distribuidoras de energia elétrica, as redes de rádio e teledifusão e assim por diante haviam feito as pazes com o regime regulatório e usavam sua influência dentro dele e não para combatê-lo.

No centro do espectro político, havia desilusão tanto em relação ao maquinário como com a política da regulação. Uma geração após Roosevelt, havia uma quantidade excessiva de organismos regulatórios demasiadamente íntimos com os setores que ostensivamente regulavam. Num influente livro publicado em 1955, Marver Bernstein propôs a teoria da “captura regulatória”, rapidamente adotada nas ciências sociais.<sup>4</sup> Os críticos do sistema sustentavam que os organismos de regulação atravessariam um ciclo. Após algumas décadas de vitalidade, tenderiam a se calcificar ou tornar-se clientes. Os reguladores da geração Roosevelt, que haviam se formado como idealistas na sopa de letrinhas das comissões do governo, descobriram no *boom* do pós-guerra que possuíam habilidades altamente comercializáveis. Tudo o que tinham a fazer era trocar de lado e prestar assessoria ou fazer lobby para o setor regulado. Podiam mesmo permanecer nominalmente como bons democratas – uma afiliação com bom apelo de marketing, pois mantinha ativos úteis contatos com legisladores importantes desse partido. Mesmo se a regulação no interesse público fosse teoricamente possível, na prática era evidentemente difícil. Num relatório submetido ao recém-eleito presidente John Kennedy, o ex-chefe da SEC e do CAB, James Landis, sugeria uma sacudida geral no sistema.<sup>5</sup>

Mais à esquerda, Ralph Nader exprimia ácidas críticas à burocracia e à captura regulatória. Numa série de relatórios depreciativos compilados pelos primeiros Nader's Raiders [advogados associados a Nader], com títulos do tipo *A omissão interestadual de comércio*,<sup>6</sup> tais organismos eram apresentados sob uma luz altamente desfavorável. Muitos dos novos organismos do consumidor, como a Administração Nacional da Segurança no Tráfego de Rodovias [National High-

way Traffic Safety Administration] e a Administração de Saúde e Segurança Ocupacional [Occupational Safety and Health Administration – OSHA], deviam sua existência aos esforços legislativos de Nader e de seus aliados. Apesar disso, Nader estava bastante disposto a abolir organismos como o CAB, que considerava irrecuperável. Embora em 1977 Alfred Kahn e sua equipe avançassem cautelosamente a idéia de que o CAB deveria sofrer uma “reforma regulatória”, Nader já reivindicara sua completa abolição – isso em 1975.<sup>7</sup>

Curiosamente, a crítica de esquerda à captura regulatória tendia a confundir-se com a crítica conservadora à própria idéia da regulação. A relação de amor e ódio do movimento de consumidores em relação aos organismos regulatórios reflete uma ambivalência ideológica entre os reformistas norte-americanos, que pode ser traçada pelo menos a Louis Brandeis.\*

Alguns, como Brandeis, queriam extirpar todo tipo de gigantismo e restaurar um mundo mais parecido com o de Thomas Jefferson e Adam Smith.<sup>8</sup> Outros reformistas, como Herbert Croly\*\* e, mais tarde, J. K. Galbraith, encaravam a larga escala como uma característica necessária da vida industrial moderna, algo a ser despido de seus objetivos puramente privados e domesticado para servir ao interesse público mais amplo, por meio de regulações a que Galbraith chamava de “poder moderador” [*countervailing power*].<sup>9</sup>

Para aqueles perfilados na tradição de Brandeis, o que incluía um tipo de militantes do New Deal e, mais tarde, Ralph Nader, a soberania do consumidor permanecia um ideal intacto. O desafio era assegurar-se de que os mercados não fossem açambarcados pelos monopolistas ou usados enganosamente contra os consumidores. Para esses reformistas, os remédios favoritos seriam medidas antitruste, transparência, informação adequada em rótulos de produtos e, apenas ocasionalmente, intervenções deliberadas nos mecanismos de preços. Por vezes, Brandeis situava-se em ambos os lados dessa questão; apoiava o direito dos fabricantes de ditar os preços no varejo, porque supunha que isso defenderia os pequenos comerciantes contra as grandes cadeias atacadistas monopolistas. Embora Nader tivesse dado a sua organização o nome de Public Citizen [Cidadão Público], sua retórica e imagética eram substancialmente aquelas do mercado. Apesar de todo o radicalismo tático de Nader, seu ideal era o de um consumidor informado, vigilante e soberano.

Assim, quando o ataque frontal à regulação amadureceu no final dos anos 70, seus defensores naturais encontravam-se atrapalhados por um conjunto de princípios básicos um tanto equivocados. Em vez de uma teoria coerente do que,

(\*) Louis Dembitz Brandeis (1856-1941), primeiro judeu a ser indicado para a Corte Suprema dos EUA. Pioneiro no uso de evidências sociológicas e econômicas em argumentos e decisões legais. A Universidade Brandeis, no estado de Massachusetts, leva o seu nome. (N. T.)

(\*\*) Herbert Croly (1869-1930), fundador da revista *The New Republic* e autor de obras de filosofia política. (N. T.)

astutamente, Charles Lindblom chamara de competência limitada dos mercados,<sup>10</sup> e do comprometimento com uma forma de capitalismo social de mercado, a maioria dos reformistas liberais permaneceu com o antigo ideal liberal de um sistema aperfeiçoado de mercado. Os reformistas norte-americanos também tendiam a se energizar com uma hostilidade exagerada em relação às grandes empresas, em lugar de uma concepção mais equilibrada de uma economia mista, em que as empresas fossem valorizadas mas domesticadas na forma de parceiros sociais responsáveis. Era mais fácil demonizar as empresas do que propor um contrato à européia com elas. Assim, se um organismo regulatório houvesse sido “capturado” por empresas, e parecesse servir aos seus interesses, isso era visto como um crime capital; o remédio, a execução do organismo. As prolongadas audiências de meados da década de 70 sobre a reforma regulatória, patrocinadas por Edward Kennedy, o liberal mais eficaz do Senado, transformaram-se rapidamente numa disputa entre os dois partidos para determinar qual seria o mais valente paladino de uma desregulação completa.<sup>11</sup>

*Economistas no papel de ideólogos.* À direita, a principal influência em favor da desregulação foi menos a militância da comunidade empresarial do que uma ampla transição observada na profissão dos economistas, parcialmente descrita no Capítulo 1. Quando, na década de 80, as empresas se tornaram mais militantemente anti-regulatórias, consumaram um tríplice encontro – com um movimento conservador energizado e com economistas convertidos a um novo fundamentalismo.

Economistas do laissez-faire consideravam todo o sistema regulatório uma afronta à disciplina dos mercados e fonte de desperdícios burocráticos. O professor Murray Weidenbaum, que mais tarde ocuparia o cargo de chefe da assessoria econômica do presidente Reagan, divulgou amplamente um cálculo segundo o qual a regulação custaria às empresas norte-americanas 102 bilhões de dólares por ano.<sup>12</sup> Weidenbaum não fez nenhum esforço sério em contextualizar essa estimativa de custos, deixando de calcular os benefícios decorrentes da regulação – mas sua estatística foi largamente aceita e citada.

O movimento conservador da Lei e Economia experimentou uma influência crescente. Numa série de artigos contundentes, que culminou com a publicação do livro *The antitrust paradox* [O paradoxo antitruste], em 1978, Robert Bork\* acusou promotores e tribunais de ignorância quanto às leis básicas da eco-

(\*) Advogado e juiz, célebre por ter cumprido ordem do então presidente Richard Nixon de demitir o promotor especial que investigava o caso Watergate, depois de o secretário da Justiça e de seu substituto imediato terem se recusado a fazê-lo e, por isso, terem sido exonerados pelo presidente sob investigação. (N. T.)

críticas à regulação

nomia e argumentou que quase toda intervenção antitruste teria efeito oposto ao pretendido – por suprimir uma concorrência auto-renovadora.<sup>13</sup> Subitamente, perdiam interesse os abusos e anomalias de mercado que tinham originado as regulações. (Estranhamente, no papel de consultor pago da AT&T, em meados da década de 90, Bork mudou de lado e alertou que as Baby Bells, rivais da empresa, precisariam ser sujeitas a regulação.)

Com a proliferação de agências regulatórias e de suas funções, economistas tanto liberais como conservadores se desiludiram cada vez mais. “A recomendação política central da microeconomia”, escreveu Alfred E. Kahn em sua obra-mestra, *The Economics of Regulation* [A economia da regulação], “é a equação do preço e do custo marginal.”<sup>14</sup> Do contrário, os consumidores comprarão mais, ou menos, do que a quantidade ótima, e os produtores alocarão mal os recursos. Em setores regulados, porém, observava um deplorado Kahn, é raro que o preço iguale o custo marginal.

Para Kahn e para um coro de outros críticos, a regulação de tarifas e das condições de entrada e saída distorceriam a atividade econômica. Serviços regulados estariam permeados de subsídios cruzados. Inovadores potenciais teriam barrada uma oportunidade de concorrer. Aos consumidores se negariam a inovação e a escolha. Além disso, setores regulados tenderiam a investir excessivamente em capital físico, devido ao fato de seu retorno permissível ser calculado na forma de uma fração dos custos de capital.<sup>15</sup> Mesmo com a melhor das boas vontades, os reguladores não conseguiriam atribuir preços a serviços de forma adequada, pois audiências tomam tempo – e, assim, as tabelas tarifárias resultantes sofreriam de “retardo regulatório”.

Alguns setores regulados se beneficiavam de lucros instantâneos (como no caso do setor de rádio e teledifusão, com seus exorbitantes retornos sobre investimentos), enquanto outros sofriam perdas crônicas (como no transporte ferroviário de passageiros). O problema era parcialmente estrutural. Era difícil, se não impossível, alocar com precisão quanto da base de custo da AT&T, digamos, poderia ser cobrado em ligações locais e quanto em interurbanos. Mas a ineficiência regulatória resultaria também da falha dos reguladores e juizes em compreender princípios básicos de economia. Tais eram os temas de uma verdadeira biblioteca repleta de livros e artigos acadêmicos publicados durante os anos 70 e 1980. Em seu texto de 1970 sobre a organização industrial, F. M. Scherer, um economista relativamente liberal, escreveu que “o Poder Supremo que concebeu a gravitação, a oferta e a demanda e a hélice dupla devia estar ocupado com outra coisa quando se concebeu a regulação de serviços públicos”.<sup>16</sup>

Também em 1970 Alfred Kahn advogava uma regulação mais próxima do mercado, admitindo desse modo que alguns setores precisariam ser regulados, mas aumentando o alinhamento dos preços regulados com os custos marginais. Na qualidade de *chairman* da Comissão de Serviços Públicos do Estado de Nova

York de 1974 a 1977, Kahn empregou princípios de custo marginal para majorar os preços de pico da eletricidade, de 3,5 centavos de dólar por quilowatt-hora, a 30 centavos por kwh nas noites quentes de verão. Isso desencorajava o uso casual, limitava a demanda de pico e, assim, minimizava a necessidade de novas e dispendiosas construções, que teriam elevado as tarifas para todo mundo.

À época em que Kahn assumiu a direção do CAB no governo Carter, em 1977, o movimento pela reforma regulatória transformava-se rapidamente num movimento em prol da desregulação. Inicialmente, Kahn abriu às companhias aéreas uma margem muito maior para a oferta de tarifas com desconto e aprovou requerimentos de novas rotas, algo que o CAB havia muito desencorajava com base no argumento de que resultaria em “concorrência ruínosa”. Em 1978, Kahn já trabalhava pela completa desregulação das tarifas e rotas aéreas e pela abolição do CAB.

Como escreveu mais tarde outro dos advogados precoces da desregulação, o diretor da escola de administração de empresas de Yale, Michael Levine, a Lei de Desregulação Aeroviária de 1978 “representou, em grau pouco habitual, a incorporação legislativa de um consenso acadêmico”. Conforme Levine, significou “um ‘experimento natural’ relativamente raro para avaliar as previsões dos acadêmicos”.<sup>17</sup> Kahn, que se orgulhava de ser um institucionalista, um pesquisador de detalhes setoriais concretos, disse a um executivo de companhia aérea que não precisava realmente saber muito a respeito de aviões. Numa frase que se tornaria célebre, declarou que aviões não passam de “custos marginais com asas”.<sup>18</sup> Recém-apaixonado pela desregulação completa, Kahn passou a assegurar que a regulação nunca mais pudesse voltar.

Embora os democratas tivessem retomado a Casa Branca em novembro de 1976, o apoio dos economistas à desregulação só fez intensificar-se. Charles Schultze, chefe da assessoria econômica de Jimmy Carter, criou um setor de revisão regulatória no Departamento de Administração e Orçamento, para disciplinar reguladores de comissões nominalmente independentes. Essas rédeas se encurtaram nas presidências republicanas Reagan e Bush e foram apenas ligeiramente afrouxadas sob Clinton.

Para a geração de economistas que atingiu a maioria a partir dos anos 70, a velha preocupação com as imperfeições do mercado parecia arcaica. Setores que pareciam ser monopólios naturais poderiam, afinal, ser concorrenciais, bastando para isso que o governo deixasse de coibir a concorrência. O espírito empreendedor seria tão poderoso que, exceto nos casos mais extremos, as medidas antitruste apenas interfeririam com os remédios auto-saneadores do mercado. Excetuando circunstâncias muito especiais, a “concorrência ruínosa” seria uma contradição em termos; quanto mais concorrentes, melhor.

No que tange à proteção ao consumidor, a primeira geração de acadêmicos da Lei e Economia demonstrou para sua própria satisfação que as leis civis cons-

tituiriam uma fonte de remédios muito mais confiável e eficiente do que legislações promulgadas por um sistema político demasiadamente vulnerável à corrupção. Mais tarde, quando o Judiciário começou a apertar os critérios de responsabilização das empresas e os júris passaram a conceder indenizações mais generosas, muitos partidários da Lei e Economia mudaram de camisa e passaram a reivindicar legislações que restringissem a liberdade de movimento das cortes judiciais – ignorando a inconsistência patente de seus argumentos.

Mesmo nos raros setores em que um economista podia, embora desconfortavelmente, justificar a regulação, o debate mudava para um confronto entre uma “falha de mercado” possível e uma “falha administrativa” quase certa. A Teoria da Escolha Pública, dádiva da economia à ciência política, tornava abundantemente claro que seria improvável que reguladores regulassem no verdadeiro interesse público, qualquer que fosse este. Dessa forma, a quase totalidade da profissão dos economistas – as testemunhas “especializadas” que mais eram chamadas a opinar – pendia para o campo da desregulação.

*Inflação.* A regulação clássica era também vítima da inflação da década de 70. Em alguns setores, como o da energia elétrica, a inflação desorganizava as premissas de custeio e preço. Até o momento em que os preços do petróleo quadruplicaram, as prestadoras de serviços de eletricidade viviam num mundo estável, em que toda a lógica se baseava em economias de escala e em reduções de custos no longo prazo. Prestadoras de serviços sujeitas a regulação podiam determinar seus preços “à frente do mercado”, confiantes em que economias de escala, avanços técnicos e, assim, preços continuamente declinantes, atrairiam fregueses adicionais em quantidade suficiente para justificar um preço inicial artificialmente baixo. Foi isso, precisamente, o que aconteceu durante a maior parte do século XX em importantes setores regulados de prestação de serviços ao consumidor, como os de telefonia, eletricidade e transporte aéreo. O fato de que, a qualquer momento, os preços pudessem divergir dos custos marginais, era menos importante do que a garantia de um retorno razoável, que a regulação dava ao produtor. Nesse sistema, os preços caíam rapidamente e o consumo aumentava em medida equivalente ao longo do tempo.

A inflação dos anos 70 virou de cabeça para baixo esse mundo acomodado. As estruturas tarifárias pressupunham custos declinantes e um nível crescente de utilização. Quando os preços dos combustíveis quadruplicaram, a realidade trouxe subitamente custos cada vez maiores. Quanto mais vendiam, mais dinheiro as empresas elétricas perdiam. Reverter a estratégia usual e desencorajar o consumo também não era indolor, pois implicava um movimento na direção errada na curva de custos e levava a deseconomias de escala. Quanto mais eletricidade os consumidores economizassem, menor seria a receita disponível para as empresas

prestadoras amortizarem sua custosa base geradora instalada, que havia sido erigida a partir de uma projeção de uso constantemente crescente.<sup>19</sup>

Devido a uma coincidência infeliz, a majoração dos preços do petróleo pela OPEP ocorreu quase imediatamente após a primeira onda de regulação ambiental. Além de pagarem mais caro pelo combustível, as geradoras de energia elétrica estavam sendo obrigadas a gastar dinheiro na instalação da primeira geração de caras tecnologias antipoluição. Economistas autodidatas em questões energéticas, como Amory Lovins, começaram a argumentar plausivelmente que economizar energia substituiria com vantagens o aumento da capacidade geradora, e que o preço da energia elétrica deveria refleti-lo.<sup>20</sup> Tudo isso era perfeitamente lógico sob o ponto de vista da nova ética conservacionista, mas impôs marcha a ré a quase um século de pensamento econômico sobre serviços regulados e desestabilizou todo o mecanismo. Tais dinâmicas geraram pressões financeiras, tanto no sentido de aumentar tarifas para cobrir custos, como no de se montarem estruturas tarifárias desenhadas para desencorajar a utilização. Contudo, tais remédios só fizeram intensificar o aperto sobre as prestadoras de serviços e aumentar o custo ao consumidor – gerando mais pressão política para dar fim ao monopólio e permitir a entrada de concorrentes e minando ainda mais o antigo sistema.

Embora a regulação tivesse representado um bode expiatório conveniente para a inflação dos anos 70, em retrospecto quase toda a inflação foi inicialmente macroeconômica – o estímulo excessivo trazido pela Guerra do Vietnã. Isso foi intensificado por um choque setorial externo – os aumentos nos preços do petróleo, cujos efeitos se incorporaram à economia. A regulação constituía um fator trivial. Contudo, se a regulação não causava inflação, esta minava a regulação, tanto mecânica como ideologicamente. Preocupações de que a regulação frustraria a concorrência e, assim, provocaria aumentos de preços tornaram-se parte central do mantra desregulatório dos anos 70.

*Tecnologia.* Pode-se creditar à regulação econômica o fato de proporcionar lucros estáveis de longo prazo, usados para financiar a inovação técnica, mas no final das contas a inovação pode solapar os regimes regulatórios. O exemplo emblemático é o das telecomunicações. Enquanto o serviço telefônico necessitou de fios e cabos, fazia sentido tratar a AT&T como monopólio regulado único, dotado de economias de escala. Contudo, com os serviços interurbanos por microondas e com a crescente transformação do celular em opção para comunicações sem fio, enfraqueceu-se a justificativa puramente técnica para o monopólio na telefonia.

Por meio do mesmo mecanismo, as novas tecnologias debilitaram as premissas tradicionais quanto à geração de energia elétrica. Nos anos 60 e 70, enor-



mes geradores de mil megawatts eram vistos como a fronteira da eficiência de escala. Com esse grau de custo de partida, era impensável desviar-se do tradicional monopólio de franquia. No entanto, nas décadas de 70 e 80 novas turbinas a gás, tecnologias co-gerativas de pequenas dimensões e fontes de energia não tradicionais renováveis e descentralizadas como a eólica, a solar e a geotérmica possibilitaram uma configuração completamente diferente do setor.

Na aparência, as transformações técnicas, bem como a inflação, minaram o sistema regulatório bancário. Com a instantaneidade da transferência informatizada de fundos de qualquer lugar do mundo, a tecnologia parece interligar os mercados e solapar a regulação nacional. Mas, sob muitos pontos de vista, o sistema financeiro global era mais *laissez-faire* no período entre o século XIX e a década de 20. Apesar de a tecnologia então disponível ser ainda rudimentar, mesmo assim o dinheiro podia ser transferido globalmente de modo quase instantâneo via telégrafo, em vez de fax e modem. Foram escolhas políticas, e não a tecnologia, que causaram a transição para o regime mais regulado dos anos 30. De forma semelhante, o retorno a uma desregulação bancária (e aeronáutica) nas décadas de 70 e 80 teve menos a ver com a tecnologia de que com a ideologia.

Vejamos outra vez o negócio dos telefones. Tecnicamente, a qualquer momento no século passado concorrentes poderiam ter entrado no negócio dos equipamentos telefônicos para o consumidor. O que os impediu foi o monopólio da Bell, formalizado na política da FCC; a tecnologia era um fator secundário. Um século atrás, existiam bastante companhias telefônicas independentes. Elas foram enfraquecidas pelas táticas predatórias da AT&T até que, a partir de 1913, estabilizou-se um oligopólio telefônico que foi regulado pela política federal. Outra vez, a tecnologia pouco teve a ver com isso. Desse modo, embora a mudança técnica freqüentemente estimule pressões pela desregulação, a tecnologia não a impõe.

Permanece o fato de que, em setores nos quais existem até mesmo poder monopolista parcial, economias de escala e limites estruturais para a soberania do consumidor, um livre mercado puro não leva a resultados otimizados. Em tais setores novas tecnologias podem expandir o domínio da concorrência possível, mas regimes e políticas regulatórios são necessários para estabelecer regras básicas comuns, acesso justo, cobertura universal e proteção ao consumidor. As particularidades da regulação pública variarão de acordo com as características estruturais do setor. Mas a sua ausência completa tende a levar a um regime de regulação privada, que freqüentemente acaba em consolidação e abuso do poder monopolista.

Examinemos mais detidamente três setores-chave que sintetizam a lógica da concorrência regulada: telecomunicações, transporte aéreo e energia elétrica. Todos os três eram tradicionalmente regulados, seja como oligopólios, seja

como monopólios naturais, sob a premissa de que ofereciam economias de escala avassaladoras. Desse modo, a entrada, a saída, o preço e as condições de prestação dos serviços eram sujeitos a regulação. O produtor ganhava uma concessão monopolística e uma taxa de retorno garantida e, em contrapartida, tinha que proporcionar serviço universal, com discriminação de preços limitada.

Um desses setores, o dos transportes aéreos, foi completamente desregulado quanto à entrada, ao produto e ao preço — tudo exceto a segurança. Hoje, nos Estados Unidos, qualquer pessoa pode fundar uma companhia aérea, voar para qualquer lugar e cobrar o que quiser, desde que os aparelhos tenham certificação de segurança e os pilotos sejam qualificados.

Os dois outros setores são, hoje, uma mescla complexa de regulação e concorrência. Na medida em que a regulação persiste, tem a função de supervisionar as condições de acesso e de manter regras básicas justas para a concorrência que aparecer.

Argumentarei que a transição para uma desregulação completa no transporte aéreo foi um equívoco autodestrutivo, que trouxe lições importantes para outros domínios, tais como as telecomunicações. Teria sido muito mais eficiente e mais conducente à verdadeira concorrência se o CAB tivesse permanecido operante, promovendo uma concorrência maior, monitorando as experiências e regulando seletivamente as empresas de aviação. De forma semelhante, uma maior concorrência nas telecomunicações e na energia elétrica requereria paradoxalmente uma presença regulatória.

#### CONCORRÊNCIA REGULADA NAS TELECOMUNICAÇÕES

Até o desmembramento da AT&T, as companhias telefônicas eram reguladas como prestadoras de serviços públicos, embora o setor tivesse aspectos potencialmente concorrenciais. No sistema antigo, os assinantes não obtinham apenas o sinal de *disar*; até mesmo o aparelho telefônico era de propriedade da Bell. Contudo, a AT&T não prestava grande atenção ao aparelho instalado na ponta da linha telefônica. A empresa ganhava seu dinheiro pela extensão de seus serviços a novos consumidores, expandindo assim sua base tarifária, ao mesmo tempo que desenvolvia novas tecnologias para reduzir os custos de cabeamento e comutação. O aparelho telefônico não era um centro de lucro; a tecnologia do telefone preto de disco praticamente não mudou em duas gerações. Eis aqui um caso em que o monopólio realmente suprimiu a inovação. Empreendedores ansiavam por inventar e vender aparelhos que pudessem ser ligados às linhas telefônicas da AT&T. Contudo, a AT&T resistia ferozmente a tais iniciativas, argumentando inconvincentemente que tais equipamentos “estranhos” poderiam danificar seu sistema e — mais ao ponto — que ameaçavam

seu monopólio. Numa série de casos que culminaram com a decisão de 1968 conhecida como Carterfone,<sup>21</sup> a FCC e os tribunais permitiram gradualmente que produtores não ligados à Bell vendessem aparelhos para uso doméstico, que concorriam diretamente com a subsidiária industrial da AT&T, a Western Electric. Quase simultaneamente, a AT&T enfrentou um desafio parecido e mais sério a seu monopólio de interurbanos, outra vez graças a avanços tecnológicos. A concorrência nos interurbanos tornou-se tecnicamente factível com o surgimento da tecnologia de microondas. Em 1969, por quatro votos a três, a FCC permitiu que a MCI, a primeira concorrente na área das microondas, entrasse no negócio relativamente restrito de vender conexões “privadas” a usuários empresariais, presumivelmente isolado do mercado de massa da AT&T.

No entanto, a MCI ficou espertinha. Após solicitar autorização à FCC para cobrar por serviços de interconexão entre as comutadoras da AT&T e suas próprias linhas privadas dedicadas, a MCI voltou-se abruptamente para todo o mercado consumidor. Por meio da “Execunet”, lançada em 1975, a MCI passou a oferecer a consumidores comuns a capacidade de usar um telefone de tom da AT&T, teclar o código da MCI e, por meio do serviço de interurbano por microondas da MCI, conectar-se a qualquer assinante da AT&T em qualquer lugar do país. Indignada, a AT&T acusou a MCI de cobrar tarifas enganosas; com isso, a FCC retirou sua aprovação. A MCI levou a AT&T aos tribunais – e venceu. Isso abriu as comportas para serviços interurbanos concorrentes. O chefe da AT&T, Charles Brown, reclamava que estava em face de “uma cerca com um buraco de uma só via”: a concorrência podia meter a mão na sua freguesia, mas, por ser um monopólio regulado, a AT&T não podia aventurar-se para fora da cerca.<sup>22</sup>

Durante os anos 70 o Congresso, a FCC e os tribunais lutaram com o dilema de como salvaguardar o magnífico sistema de serviços telefônicos universais e baratos e, simultaneamente, abrir espaço para a concorrência que se tornara possível com as novas tecnologias. A AT&T combateu a “desregulação rastejante” em duas frentes. Na arena política, pressionou (sem sucesso) por uma legislação que limitasse a concorrência. No mercado, a AT&T intensificou sua batalha contra seus concorrentes no fornecimento de equipamentos e de serviços de interurbanos – muitas vezes jogando sujo. A AT&T impôs barreiras técnicas espúrias, passou a cobrar preços exorbitantes para fazer interconexões, obrigou usuários de seus concorrentes no serviço de interurbanos a discarem até 22 números e tentou degradar a qualidade do sinal da concorrência.

Como resultado dessas táticas, pela terceira vez em sua existência centenária a AT&T se indispôs com as autoridades antitruste. A primeira reação antitruste às táticas selvagens da AT&T contra companhias telefônicas sobreviventes que lhe faziam concorrência resultara, em 1913, num acordo com o Departamento [Ministério] da Justiça que passou a ser conhecido como o Compromisso Kingsbury. A AT&T prometeu parar de comprar companhias telefônicas independen-

tes, permitiu às independentes se conectarem ao sistema Bell e vendeu a Western Union [empresa de telégrafo], que havia adquirido em 1909. O acordo deu início a um período de estabilidade da AT&T como monopólio regulado.

Um segundo grande processo antitruste foi iniciado em 1949. O Departamento de Justiça alegara que o fato de a AT&T adquirir equipamentos exclusivamente de sua subsidiária, a Western Electric, violava os direitos de fabricantes independentes e retardava o desenvolvimento de aparelhos telefônicos melhores e mais baratos. Inicialmente, o processo antitruste tentou fazer com que a Western Electric se desligasse da AT&T. Em 1956, porém, o governo aceitou um compromisso, consignado numa diretriz segundo a qual se passou a exigir da AT&T que disponibilizasse gratuitamente tecnologia a seus concorrentes, restringisse suas operações à transmissão de voz e, especificamente, permanecesse fora do nascente negócio de processamento de dados.

Estimulado pelas táticas da AT&T contra suas novas rivais, o Departamento de Justiça entrou com novo processo contra a empresa. Foi esse processo que levou ao desmembramento do sistema Bell, em 1982-4. Como resultado do acordo, aprovado pelo juiz federal Harold Greene, criaram-se sete companhias telefônicas altamente reguladas [conhecidas como Baby Bells, devido ao apelido com que a empresa original era conhecida, Ma (Mãe) Bell] e uma AT&T parcialmente desregulada, à qual se permitiu fornecer quase todo tipo de serviço, exceto ligações telefônicas locais.

Ao mesmo tempo, a FCC e os tribunais determinaram que a AT&T continuaria a ser um “provedor dominante” no setor das ligações interurbanas e a sujeitaram a uma série de regulações referentes a preços e à submissão de relatórios operacionais, com o objetivo de assegurar que a empresa cessasse de usar seu poder de mercado para afogar os rivais que aparecessem. Transitariamente, as exigências à AT&T incluíram o que implicava subsídios diretos à concorrência. A participação de mercado da AT&T em chamadas interurbanas caiu gradualmente abaixo de 60%.

Contudo, à medida que a tecnologia avançava, o juiz Greene, os tribunais de segunda instância [appeals], o Congresso e a FCC continuaram a mudar os termos das exigências feitas à AT&T. Como inúmeros analistas indicam continuamente, a tecnologia da informação está criando uma convergência de três setores anteriormente separados – telefone, transmissões por cabo e telerrádiodifusão – com o novo mundo da informática pessoal em rede. Adicionalmente, as empresas elétricas podem muito bem vir a ingressar no setor de telecomunicações, juntamente com outros provedores não tradicionais de serviços de comunicação por microondas e por satélites. É possível imaginar um setor unificado, no qual operem múltiplos concorrentes, todos eles dedicados ao negócio de disponibilizar comunicações por ondas de rádio ou por cabo a empresas e residências, e oferecen-

do portas de entrada a uma diversidade infinita de serviços financeiros, de voz, de informação, de processamento de dados, de lazer e de educação.

A Internet sugere um modelo ainda mais pluralista, no qual miríades de provedores oferecem vias de acesso entre o usuário final e uma rede global de informação; a própria rede da Internet é um conjunto largamente desregulado de rotas de acesso que se superpõem e se interligam. Peter Huber, um analista francamente *laissez-faire*, dá a esse modelo o nome de “geodésico” – e não vê motivos para que seja regulado. Huber gosta de dizer que estrangulamentos [*bottlenecks*] monopolistas não constituiriam problema, pois há “muitas aberturas e muitas bocas” [*many bottles and many necks*].<sup>23</sup>

Contudo, tal ponto de vista é excessivamente engajado. Mesmo num mundo em que haja múltiplos provedores de serviços e ocorra a convergência de telefones, cabo e telecomunicações, haverá indefinidamente a necessidade da regulação. Por quê? Porque esse supersetor emergente é altamente segmentado, e os setores principais ainda são ou monopólios naturais com substanciais economias de escala e de abrangência ou monopólios artificiais com poder de mercado suficiente para repelir concorrentes.

Teoricamente, o nascente mercado das telecomunicações é aberto à livre concorrência. Na prática, porém, a concorrência precisa adequar-se a incontáveis determinações regulatórias a respeito do que venha a ser um jogo justo. É freqüente que concorrentes necessariamente operem nos territórios uns dos outros. Novos provedores de comunicações de longa distância em geral arrendam linhas telefônicas exatamente das empresas que pretendem suplantá-las. Empresas telefônicas locais que se formam precisam pegar carona nas Baby Bells. Empresas de cabo com freqüência precisam alugar espaço em postes telefônicos ou em torres de transmissão de energia elétrica. Concorrentes que oferecem serviços telefônicos simples ou incrementados precisam ter acesso às redes telefônicas locais.

Ao contrário do que afirma Huber, muitos desses setores mantêm controle sobre alguns funis cruciais, e cada um encara o outro como um rival real ou potencial. Na ausência de regras básicas, nenhum concorrente racional permitirá que seus rivais ingressem em condições de igualdade num mercado protegido. A parada é demasiadamente alta e as oportunidades para comportamento anticoncorrencial muito tentadoras.

O regulador é necessário para determinar o que seria verdadeiramente concorrencial e o que ainda seria um monopólio natural ou artificial – e para traçar regras justas de concorrência com base nessa aquilatação. É claro que tal papel difere em muito da tarefa tradicional de definir taxas de retorno justas e de apreciar as propostas de preços e serviços submetidas pela AT&T. Contudo, continua a constituir regulação, pois em sua ausência as empresas definirão preços diferentes por seus serviços e recorrerão a táticas concorrenciais (ou anti-

concorrenciais) distintas. Num livro que não se pretende técnico não há espaço para abordar todos os temas regulatórios incidentes sobre um novo setor de telecomunicações convergentes. Mas a seguir são expostos alguns assuntos que as forças de mercado provavelmente não resolverão:

*Espectros e padrões.* O sistema de telecomunicações é uma mescla de conexões por cabos e por ondas eletromagnéticas. Embora a tecnologia tenha expandido a capacidade do espectro eletromagnético e o tenha complementado com conexões por cabos e com linhas telefônicas tanto de cobre como de fibras ópticas, ainda assim o governo precisa determinar quais porções do espectro devem ser reservadas a quais usos, revisando-as periodicamente à medida que a tecnologia evolui e concedendo licenças de uso.

Em 1994 a FCC começou a leiloar licenças para uma pequena faixa do espectro, recém-reservada para dispositivos de comunicação pessoal sem fio.<sup>24</sup> Comemorou-se o fato como uma melhoria mais mercantil em relação aos procedimentos anteriores, em que a concessão de licenças pela FCC se fazia administrativamente ou por sorteio. A vantagem do leilão é que permite aos atores do mercado privado exercerem julgamentos informados acerca do valor econômico dos direitos sobre faixas limitadas, fazer investimentos e trabalhar para que estes retornem. O leilão também dá lugar a receitas derivadas da venda de direitos sobre ondas que, em algum sentido, são “públicas”. O leilão do espectro eletromagnético é um bom exemplo de regulação mais mercantil – e, também, da necessidade continuada da presença de reguladores.

Antes que pudesse desencadear os leilões, a FCC tinha que determinar quais porções do espectro poderiam ser redirecionadas para quais novos usos, se os direitos deveriam ser vendidos por tempo limitado ou perpetuamente, como conduzir os leilões, se deveria haver pagamento de royalties após a concessão da licença, quantos concorrentes seriam admissíveis em cada área de mercado, se as licenças poderiam ser livremente negociadas em mercados secundários, se os participantes do leilão poderiam comunicar suas intenções entre si e inúmeras outras regras de partida. As respostas não eram intuitivamente evidentes a partir dos princípios puros de mercado, pois a política estava sendo superposta a fatos institucionais e históricos que, por si próprios, refletiam um mundo não ótimo. Embora empregasse um mecanismo mercantil, o mercado dos leilões seria, enfaticamente, criado artificialmente.

Mais, embora os defensores do *laissez-faire* encarem o papel regulatório como meramente transitório, nenhum desses dilemas representa uma ocorrência singular. Na medida em que a FCC monitora os resultados e as tecnologias se transformam, sem dúvida a FCC (e/ou o Congresso) modificará as regras para leilões futuros. Num âmbito estreitamente relacionado a esse, aquele dos padrões

tecnológicos e dos ganhos financeiros associados à sua adoção, o Congresso e a FCC enfrentam outro conjunto incontornável de decisões políticas [policy] que os mercados não podem tomar por eles. Deveria o governo permitir que as concessões de teledifusão existentes operassem a TV digital avançada [Advanced Digital Television – ATV]? Deveria existir uma alocação especial para novos canais de ATV? Deveria o governo exigir que os sinais da ATV pudessem ser recebidos por aparelhos comuns de TV, ou apenas por novos equipamentos? E, como a nova tecnologia permite que cinco ou seis canais sejam transmitidos numa faixa que antes era ocupada por um só canal, deveriam as concessionárias existentes ser beneficiadas com essa benesse e fazer dela o que quisessem? Deveria ser-lhes possível dividir e vender faixas excedentes? Ou deveriam elas compartilhar o benefício com o público? Ou a FCC deveria requisitar todo o espectro excedente das atuais concessionárias e redistribuí-lo? À medida que a tecnologia continua a evoluir, problemas como esses continuarão a aparecer. A regulação pública permanece um bem público, mesmo que no papel de um guarda de trânsito que emprega princípios mais mercantis.

O desenvolvimento do mercado explosivamente vigoroso dos telefones celulares dependeu de políticas regulatórias. Em 1984, após um exaustivo processo de audiências, a FCC decidiu conceder licenças de operação a dois provedores concorrentes em cada mercado local. Um deles podia ser a Baby Bell local; o outro, a AT&T ou qualquer candidato alternativo. Inicialmente, a FCC determinou que a permissão para que mais de dois concorrentes operassem simultaneamente seria ineficiente, pois a formação de uma rede de telefones celulares requer a construção de transmissores caros (mais uma vez, Schumpeter leva a melhor sobre Smith). Em 1996, os serviços de telefonia celular já eram disponíveis para cerca de 90% dos norte-americanos, e quase toda franquia era um monopólio ou um duopólio. A evolução da tecnologia e o surgimento de uma nova geração de equipamentos portáteis de comunicação que depende de outras tecnologias sem fio fazem com que se autorize uma concorrência mais fragmentada. Isso, porém, também exigirá um novo conjunto de determinações regulatórias.

Dado que outras porções do espectro continuam a permanecer reservadas a uma ampla gama de usos, que vão dos militares ao rádio e televisão convencionais, a finalidades comerciais especializadas e assim por diante, constitui uma fantasia imaginar que as forças de mercado pudessem, sozinhas, alocar todo o espectro sem nenhuma orientação regulatória. Para que isso ocorresse, o governo teria, primeiro, que abandonar os múltiplos objetivos sociais que subjazem à atual alocação do espectro e entregar de mão beijada aos atuais detentores de concessões a “posse” do espectro público. Mesmo se o governo o fizesse, um vale-tudo provavelmente se mostraria ineficiente e instável. Num leilão do tipo “corrida do ouro” pela totalidade do espectro, muitos investidores erra-

riam na avaliação e pagariam mais do que deveriam. No dia seguinte poderia perfeitamente bem haver vendas em liquidação, seguidas de uma extrema desorganização institucional, com consolidações e cartelizações, muito provavelmente provocando a reivindicação de novas regulações.

“Regulação assimétrica.” A desregulação parcial do setor da telefonia não resolveu o problema da “cerca” de Charley Brown. Só fez intensificá-lo. A regulação assimétrica acontece quando uma companhia telefônica local ou uma companhia elétrica sujeita a regulação de taxa de retorno é forçada não só a dar garantia de fornecimento como também a concorrer com outros, que não estão sujeitos às mesmas obrigações. Também ocorre nas ocasiões em que aquilo que podemos chamar de monopólio em recuperação, como a AT&T, esteja sendo despedido de seu status monopolista anterior mas ainda detém um poder monopolista substancial, do qual pode abusar.

Quando se permite a concorrentes não regulados entrarem em mercados telefônicos locais regulados, o risco é que eles fiquem só com a nata, oferecendo tarifas mais atraentes para fregueses mais lucrativos – tipicamente, consumidores empresariais de grande volume, que antes subsidiavam os consumidores domésticos. Além disso, muitas grandes empresas estão dispensando as companhias telefônicas locais, arrendando linhas e operando seus próprios sistemas telefônicos.

Não é difícil chegar à conclusão lógica dessa assimetria. As companhias telefônicas reguladas perderiam suas linhas de negócios mais lucrativas, o que faria com que uma quantidade menor de assinantes arcasse com os custos da base instalada e que os assinantes domiciliares pagassem tarifas crescentes. Isso poderia levar a uma espécie de espiral mortífera, em que a empresa telefônica regulada perderia seus melhores clientes e ficaria restrita a agir como provedora de alto custo num submercado perdedor. Tal dilema tem feito com que companhias telefônicas locais resistam a novos concorrentes e procurem ganhar o direito de, defensivamente, diversificarem suas atividades.

Considere-se, contudo, o dilema oposto. Companhias telefônicas locais detêm um imenso poder de mercado, pois controlam mais de 99% das alças locais. Excetuando-se algumas poucas áreas-piloto, qualquer um que queira vender serviços de interurbano, processamento de dados ou outros serviços a consumidores de telefone precisa pagar para usar a rede da companhia local. Enquanto tal monopólio persistir, há o risco de que a companhia local, usualmente uma Baby Bell, cobre preços exorbitantes para conceder esse direito de acesso. Por sua vez, esses lucros em excesso podem permitir à companhia local reduzir seletivamente suas próprias tarifas para os serviços básicos locais, usan-

do assim o dumping para combater possíveis concorrentes na prestação do serviço local.

Se o sistema inclinar-se na direção de a concorrência poder separar a nata, o custo do serviço local básico poderá vir a explodir, com comprometimento da universalidade do sistema. Lembremo-nos de que essa universalidade não constitui um objetivo natural dos mercados, mas uma finalidade social cujos efeitos secundários carregam dividendos econômicos. Se o sistema inclinar-se para o lado oposto, e as companhias telefônicas locais conseguirem afastar a concorrência, o que acontecerá será simplesmente que um monopólio regulado se transformará num monopólio não regulado. O regulador pode atingir um equilíbrio razoável, prestando atenção no lado para o qual a balança se inclina.

Uma boa ilustração é a questão delicada dos descontos por volume. Muitos concorrentes locais e interurbanos arrendam cabos da AT&T ou de uma Baby Bell. Eles então vendem o serviço – freqüentemente com aperfeiçoamentos técnicos – ao público ou a nichos empresariais especializados, como redes locais de computadores. Os descontos concedidos a repassadores de serviços são, em parte, definidos pela oferta e pela demanda e, em parte, por regulações. Se o desconto é muito alto – digamos, 50% –, o provedor primário na prática subsidia os preços de seu concorrente e, portanto, seu próprio desastre. Se o desconto é baixo demais – por exemplo, 5% –, poucos concorrentes serão capazes de entrar no mercado.

À medida que a concorrência cresce nas telecomunicações, institui-se um risco relacionado, o de excesso de capacidade. Nos anos 90 houve uma corrida na instalação de cabos de fibras ópticas. Diferentemente de um fio de cobre, uma única fibra óptica pode transmitir centenas de milhares de ligações. O custo marginal de se incorporar uma chamada adicional ao fluxo é praticamente nulo, de modo que as empresas operadoras de cabos ópticos têm incentivos em aumentar o volume de chamadas. Por volta de 1995 estimava-se que os EUA já dispunham de cabos de cobre e de fibras ópticas numa extensão quatro vezes superior à necessidade de comunicações de longa distância – e a corrida continuava.

No curto prazo, o excesso de capacidade faz os preços baixarem, à medida que as empresas disputam assinaturas. No entanto, alguém tem que pagar por toda essa nova infra-estrutura. Não é de modo algum claro que passar fios quatro vezes por todo o país constitua um uso eficiente dos recursos. Em algum ponto, os reguladores precisarão desencorajar excessos adicionais. Um paralelo histórico é do *boom* ferroviário do século XIX. Num setor que era um monopólio natural, ferrovias rivais competiam na construção de novas linhas, muitas vezes duplicadas. No curto prazo, ocorreram guerras de preços – usualmente seguidas de consolidação e da cobrança de preços extorsivos. Em meados do século XX, a Comissão Interestadual de Comércio era alvo de críticas merecidas. Os serviços

ferroviários (incluindo os de passageiros) acabaram por falhar, por motivos parcialmente relacionados à preferência nacional dos EUA em subsidiar rodovias. Contudo, nos dias de glória do tráfego ferroviário, a ausência de regulações provavelmente teria levado a distorções bem piores.

A evolução da tecnologia e da desregulação fez com que as Baby Bells gradualmente diversificassem suas atividades por uma ampla gama de negócios ligados à informação, ao vídeo, às transmissões por cabo e aos interurbanos. Mas a Baby Bell é, ainda, a companhia telefônica local. Se uma companhia telefônica local faz uma aposta errada num investimento estranho a sua experiência, é provável que seus assinantes acabem por absorver parte substancial dos custos, seja pagando tarifas mais altas, seja sofrendo as conseqüências da deterioração do serviço. É preciso lembrar que, na maior parte dos EUA, não há concorrência para a prestação de serviços telefônicos locais e que talvez isso jamais venha a ocorrer, por impossibilidade de os custos virem a ser compensados.

Por exemplo, recentemente tem havido uma carga de reclamações de consumidores e de reguladores contra a U. S. West, a Baby Bell que serve aos catorze estados da região das montanhas Rochosas. A empresa diversificou agressivamente seus investimentos na direção de negócios internacionais e adquiriu a concessão de redes de cabos em estados situados fora de sua região primária de atuação. Contudo, isso reduziu o dinheiro disponível para a empresa aplicar na tarefa rotineira de instalar novas linhas telefônicas locais.<sup>25</sup>

Em meados dos anos 90, a U. S. West investiu 2,5 bilhões de dólares para comprar uma parte da Time-Warner, 1,8 bilhão de dólares para adquirir uma empresa de cabos de Atlanta e mais alguns bilhões em empreendimentos no estrangeiro.<sup>26</sup> Durante o mesmo período, foram demitidas centenas de pessoas das áreas de instalação e de atendimento aos clientes telefônicos da empresa, com o resultado de que dezenas de milhares de usuários de serviços telefônicos básicos passaram a ser obrigados a esperar semanas, e mesmo meses, para que suas linhas fossem instaladas. Uma vez que a capacidade esteja esgotada, o custo de instalação de uma linha telefônica é de 2 mil dólares (chegando a 4 mil dólares em zonas rurais mais isoladas). Contudo, a U. S. West reduzira a extensão de novas linhas em diversos estados dessa região de crescimento acelerado, alegando (implausivelmente) que subestimara a demanda. Diversas comissões estaduais de serviços públicos investigam se a U. S. West direcionou indevidamente para outros empreendimentos receitas provenientes de serviços telefônicos regulados. Embora não tenham autoridade para proibir que a U. S. West faça investimentos em outros terrenos, têm o poder de condicionar aumentos de tarifas a reinvestimentos específicos do dinheiro pago pelos assinantes. E, em estados dotados de reguladores mais assertivos, como o Tennessee e Vermont, as empresas Bell reguladas foram obrigadas a despendar mais recursos em suas redes.

Durante esse período de desregulação parcial, o fluxo de capital das operações reguladas Bell para atividades não reguladas tem crescido significativamente. No período de 1987 a 1989, correspondente aos dois primeiros anos nos quais as Baby Bells foram liberadas para se engajarem em outros empreendimentos, houve uma transferência de 1,773 bilhão de dólares de operações tarifadas para atividades não reguladas. Em 1990-2, esse valor dobrou, para 3,579 bilhões de dólares – dinheiro que deixou de ser empregado na manutenção, expansão e melhoria da rede telefônica. A desregulação completa provavelmente intensificará a corrida das prestadoras reguladas no sentido de abandonar os serviços básicos e de perseguir linhas de negócios mais lucrativas, deixando muitos usuários de telefone sem o serviço básico ou, então, sujeitos a tarifas proibitivamente altas.

O dilema é saber se a concorrência entre as operadoras desreguladas e as parcialmente reguladas poderá tornar-se mais simétrica e sustentável. O professor Eli Noam, que dirige o Instituto de Teleinformação da Universidade Colúmbia, busca modos de conciliar a concorrência com a universalidade do serviço. Ele propõe a imposição de um complexo sistema de pagamentos em transferência. A idéia básica é que todas as companhias que ofereçam serviços de telecomunicações paguem um montante pro rata, com o objetivo de ressarcir os custos de manutenção da rede básica e de financiar um serviço essencial barato e universal.<sup>27</sup>

Noam defende essa abordagem por ser um substituto mais “transparente” e mais “mercantil” para a antiga modalidade de subsídio cruzado, e por ser mais eficiente do que outros mecanismos, como impostos ou a cobrança de taxas de acesso. Sua solução é, decerto, engenhosa. Mas não é nada mais que... regulação. Antigamente, o subsídio cruzado para o serviço básico era interno à AT&T. Conforme o plano de Noam, o poder público estabeleceria um objetivo – serviços telefônicos básicos baratos e universais – que os mercados não atingiriam. De modo a conciliar esse resultado com a concorrência propiciada pelas novas tecnologias, o governo teria que projetar e administrar, ou ao menos supervisionar, um sistema mais sutil de subsídios cruzados. Além disso, à medida que as empresas e seus contadores aprendessem a “lidar com o sistema” e novas tecnologias surgissem, as condições com que se fariam as transferências financeiras teriam que passar por revisões e refinamentos periódicos – isso se faria por reguladores do governo, mantendo o interesse público em mente. Desse modo, o trabalho de Noam, típico de todo um gênero que comemora a concorrência e a desregulação, não é tão livre de regulação como imagina.

Outro eminente entusiasta da desregulação, o professor William Baumol, pai da teoria dos mercados contestáveis, argumenta que as companhias telefônicas locais, as empresas de cabo, as operadoras de interurbanos e novas participantes deveriam, todas, ter acesso igual a todos os mercados.<sup>28</sup> Contudo, dife-

rentemente de muitos de seus colegas economistas, Baumol reconhece que, em submercados-chave, participantes mais fortes reteriam um poder de mercado substancial; desse modo, ele apóia a necessidade continuada da regulação – não a regulação tradicional, que definia taxas de retorno, mas ainda assim regulação.

Entre outros mecanismos, Baumol propõe pisos e tetos de preços. Os pisos seriam necessários para evitar que ex-monopólios poderosos, como as Baby Bells, usassem preços predatórios para afastar novos concorrentes. Os tetos seriam exigíveis para impedir que fornecedores com poder monopolista cobrassem preços extorsivos de grupos selecionados de consumidores. Parece evidente que um fornecedor possa reduzir ou aumentar artificialmente seus preços – mas é também importante observar que, em mercados segmentados, ambos os abusos podem ocorrer simultaneamente. Na verdade, é isso, exatamente, o que ocorre em setores segmentados e monopolistas como as telecomunicações e o transporte aeroviário. Como escreve o professor Baumol (em co-autoria com J. Gregory Sidak), “se lhe for permitido, uma firma regulada que deseje barrar a entrada ou eliminar concorrentes pode definir preços não compensadores para serviços em que enfrente rivais e compensar os prejuízos com lucros elevados, obtidos de serviços de que goze de monopólio”.<sup>29</sup>

Como se observou anteriormente, as Baby Bells têm controle monopolista sobre as “alças” locais que conectam o usuário com a estação central de comutação. Além de afastarem concorrentes locais, as Bells têm usado esse monopólio para arrancar tarifas de acesso exorbitantes de empresas de interurbano que precisam conectar-se com seus usuários. Economistas independentes têm avaliado que tais tarifas situam-se na faixa de sete a oito vezes o custo, respondendo por um pouco menos da metade dos lucros totais das Baby Bells. Alguma regulação é necessária para determinar uma tarifação justa para o acesso à rede local. Quando há um único vendedor, por definição o “livre mercado” não estabelece um preço justo.

*Concorrência entre setores regulados.* Na era da informação que se aproxima, é possível imaginar uma concorrência frontal entre três tipos de companhias parcialmente reguladas – companhias telefônicas locais ou de interurbanos, empresas de energia elétrica e empresas operadoras de cabo –, bem como novos ingressantes, como fornecedores de comunicação sem fio. Os paladinos da mercantilização imaginam que haveria uma corretagem de negócios gigantescos e um conseqüente vale-tudo concorrencial, em que qualquer empreendedor poderia oferecer qualquer tipo de serviço. No entanto, como a linha básica de negócios de cada um desses setores é um monopólio parcialmente regulado, nenhum deles serve como exemplo de mercado livre. E, uma vez que existe também um objetivo institucional de se dispor de acesso universal a serviços telefô-

nicos e de eletricidade, bem como um serviço básico de cabo barato e indiscriminatório, uma concorrência totalmente não regulada correria o risco de fazer com que o dinheiro se dirigisse a alvos de oportunidade, às expensas do serviço universal. Na melhor das hipóteses, o novo mundo concorrencial exigiria reguladores sofisticados, que estabelecessem regras básicas destinadas a assegurar que nenhum dos setores que operassem a partir de fortalezas semiprotégidas obtivessem vantagens injustas em relação seja aos consumidores, seja a competidores, ou que abandonassem a prestação de seu serviço central.

Na verdade, a "auto-estrada da informação" se constrói com os lucros excedentes capturados de usuários de três setores monopolísticos e semi-regulados. No que tange à teoria econômica, esse processo funcionava suficientemente bem quando se tratava de um sistema fechado e uma única companhia (a AT&T). Contudo, não é de modo algum claro que os benefícios da concorrência entre dois ou três competidores compensassem a ineficiência de estruturas redundantes. É notável observar que as tarifas interurbanas tenham começado a subir em 1992, acelerando-se em 1993 e 1994.<sup>30</sup> Durante todos os anos da década anterior, haviam caído. Também não é claro que os recursos obtidos junto a usuários não serão dirigidos a investimentos especulativos, como tem ocorrido com as operadoras de cabo e com as Baby Bells. No mínimo, os reguladores precisarão permanecer vigilantes para fazer ajustes, tanto nas condições em que a concorrência se dá como em toda a premissa da concorrência regulada.

É possível imaginar diversos regimes possíveis para facilitar o que, na aparência, é a contradição em termos da "concorrência regulada". Um elemento, que se pode atingir de diversos modos, é uma concorrência relativamente livre, com responsabilidades compartilhadas no que diz respeito ao serviço universal. O sistema de transferências de pagamentos de Eli Noam é uma de muitas outras abordagens possíveis com esse fim. Outro princípio, que já é usado pela FCC e diversas comissões reguladoras estaduais, é o estabelecimento de tetos de preços. Em vez de definir explicitamente os preços, como costumavam fazer, os reguladores impõem tetos de preços permissíveis. A empresa pode cobrar menos, mas não mais. Se a companhia telefônica ou de energia elétrica reduzir seus custos e lograr economias adicionais, conseguirá amealhar lucros maiores. Contudo, na maioria dos casos, os reguladores impõem tanto um teto declinante, de modo a induzir melhorias ao longo do tempo, como uma fórmula que exige o compartilhamento de ganhos entre os acionistas da empresa e os usuários.

Os defensores da especificação de tetos enfatizam que esse sistema seria mais condizente com o mercado do que o estabelecimento de preços serviço a serviço, ou a definição de uma taxa de retorno justa. De fato, o teto dependeria mais de incentivos econômicos, mas na verdade seria uma espécie de regulação de taxa de retorno medida retroativamente. Caso o regulador tivesse subestimado os ganhos de produtividade ou aqueles advindos do poder monopolista,

fazendo assim com que os lucros pareçam excessivos, o regulador reduziria o teto depois de o fato ter ocorrido. De modo a exercer tal julgamento, a companhia teria que manter um sistema de contabilidade que segregasse custos e receitas serviço a serviço, e o regulador precisaria ter acesso aos números. É claro que isso ainda configuraria regulação.

A FCC tem empregado o método do teto de preços tanto com a AT&T como com as operações interestaduais das Baby Bells. O fato tem sido comemorado como condizente com o mercado, mas os montantes definidos na prática como tetos para a operação das Baby Bells têm recebido críticas de todos os lados, por serem excessivamente generosos. Depois do desmembramento da AT&T, os lucros das Baby Bells têm sistematicamente excedido aqueles de outras prestadoras de serviços reguladas e da indústria norte-americana em geral. Entre 1988 e 1992, as Bells tiveram um retorno médio sobre o patrimônio da ordem de 14,5%, enquanto o setor industrial como um todo obteve apenas 11,5%. Na década que antecedeu a desregulação, o Sistema Bell, que era totalmente regulado, auferiu lucros situados apenas um ou dois pontos percentuais acima da taxa dos títulos decenais do Tesouro norte-americano. Esse retorno mais modesto era completamente apropriado, pois as taxas da Bell eram virtualmente garantidas e os investidores se beneficiavam de um dos investimentos mais seguros disponíveis no setor privado. Contudo, nos anos que se seguiram ao desmembramento, as Baby Bells vêm apresentando desempenho que supera sete pontos percentuais acima das taxas de títulos de dez anos do Tesouro.<sup>31</sup> Assim, tem fundamento o argumento de que o teto de preço das Baby Bells é excessivamente alto, permitindo-lhes lucros excedentes que, por sua vez, lhes conferem um gargalo de poder de mercado usado para repelir concorrentes.

Em 1991, a FCC estabeleceu um "fator de produtividade" de 2,4% ao ano como estimador da taxa de aumento de produtividade, reduzindo anualmente o teto de preços num montante equivalente a esse percentual. No entanto, num relatório de 1995, a FCC concluía que tal fator subestimava a taxa real de aumento de produtividade. A FCC aumentou o fator, reduziu o teto e forçou as Baby Bells a aumentarem o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os consumidores. Sem esse tipo de supervisão informada, os consumidores seriam punidos e a concorrência real sofreria erosão.

Embora em áreas de densidade muito alta, como Manhattan, seja possível imaginar o aparecimento de diversos provedores de serviços telefônicos locais, ainda passará um longo tempo até que isso se transforme em realidade para a maior parte dos EUA. Em 1996, menos de 1% dos consumidores locais de telefone tinham mais de uma opção de escolha. Em áreas-piloto de concorrência direta, como Manhattan e Rochester (Nova York), a concorrência pelos serviços telefônicos locais tem dado origem a mais questões regulatórias, não a menos. Por exemplo, quais são os termos segundo os quais concorrentes podem "pegar

carona” nas linhas telefônicas das companhias que já estavam instaladas? O serviço telefônico poderá vir a ser oferecido por operadoras de cabos, empresas de energia elétrica e outros tipos de negócios que calham dispor de cabeamentos e detêm direito de passagem? E em que termos isso se daria, com quais proteções contra o favorecimento dos segmentos mais lucrativos, em detrimento dos que implicam menos retorno? Quais devem ser os requisitos para interconexão entre sistemas e quais devem ser as obrigações residuais em relação ao conjunto da rede?

Na maioria das regiões, economias de escala tornam difícil a novos ingressantes competirem com as companhias telefônicas já instaladas. A entrada de concorrentes nesses mercados exigiria políticas regulatórias que, no mínimo, buscassem algum equilíbrio entre os novos participantes e os antigos monopólios telefônicos regulados. Na preparação do ambiente de concorrência regulada em Rochester (NY), a Comissão de Serviços Públicos do Estado de Nova York gastou quase dois anos para negociar um elaborado conjunto de regras que permitisse à companhia local, a Rochester Telephone (operadora independente, não anteriormente ligada à Bell), engajar-se em outras linhas de negócios. Em contrapartida, a Rochester Telephone aceitou a concorrência frontal da Time-Warner, que opera a concessão local de cabos. O esquema preparado pela comissão combina engenhosamente dois elementos. Ambas as companhias são sujeitas à regulação de tetos de preços; as tarifas foram congeladas por sete anos e as duas empresas podem fazer o que quiserem com aquilo que economizarem. A comissão também montou uma fórmula elaborada para lidar com o pagamento por interconexões. A empresa cujo assinante inicia uma chamada paga uma taxa à empresa do assinante que recebe essa chamada.<sup>32</sup> De novo, esse tipo de concorrência é tudo menos livre, pois permanece sujeita a regras básicas cuidadosamente especificadas, além de constituir uma concorrência entre duas companhias que são, em parte, monopólios protegidos. Essa situação seria mais bem descrita como um cartel regulado, com algum grau de concorrência de preço e qualidade. Não fosse por outros motivos, os reguladores ainda seriam necessários para assegurar que nenhuma das companhias telefônicas abusasse de seu poder de mercado para ferir a outra, ou para barrar a entrada de novos concorrentes. À época em que escrevo, os concorrentes da Rochester Telephone praticamente não haviam conseguido ganhar terreno em relação ao monopólio instalado.

Com o surgimento de concorrentes na prestação de serviços telefônicos locais, os reguladores teriam, no mínimo, que assegurar a garantia de diversas premissas: pleno acesso às vias de trânsito da Bell, com cobrança de preços justos; “portabilidade” do número telefônico local quando assinantes mudem de uma companhia para outra; ausência da necessidade de o assinante não Bell digitar algarismos extras; esquemas de “compensação” equilibrados, para ressar-

cir com justeza companhias cujos assinantes recebam chamadas de assinantes de suas concorrentes; emissão de listas telefônicas completas, com os assinantes de todos os concorrentes; e acesso equitativo à base de usuários para cobranças e finalidades de marketing. A FCC identificou nada menos de 266 diferentes elementos necessários para assegurar acesso justo.<sup>33</sup>

Uma discussão concreta desses dilemas práticos num setor historicamente regulado faz do Teorema de Coase uma piada. Caso a regulação simplesmente desaparecesse e se deixasse à companhia privada com poder de monopólio a função de negociar resultados justos e simétricos, o resultado seria o caos ou a formação de um cartel. Na medida em que os provedores de serviços atingissem uma acomodação uns com os outros, quem perderia seria o consumidor. E os advogados discutiriam os detalhes na Justiça indefinidamente.

*Monopólio e outros assaltos.* Num setor com economias de escala instaladas e elementos de monopólio, uma transição eficiente para a concorrência parcial requer um policiamento vigilante por parte dos reguladores. Um bom exemplo é o setor de cabos. Em 1984, o governo Reagan patrocinou uma legislação destinada a desregular esse setor, esvaziando regulações locais. A concessão e cobrança de operações de cabo por governos locais sofria os efeitos da corrupção e de abusos de preços. Tipicamente, uma companhia de cabo entrava numa cidade prometendo preços baixos. Após conquistar a concessão, as tarifas subiam dramaticamente. A Lei de Televisão a Cabo de 1984 basicamente liberou os monopólios locais de cabos para cobrarem o que quisessem. A teoria era de que o consumidor podia, se desejasse, dispensar o cabo e ficar com a recepção de TV comum, o vídeo, o cinema e outros substitutos.

No entanto, em muitas famílias o cabo havia se tornado uma necessidade ou, ao menos, um hábito. Na ausência de concorrência de preço, as companhias de cabo conseguiam rendas extraordinárias. Tais lucros excepcionais, amealhados de uma base desregulada mas cativa, eram usados não só para expandir os serviços de cabo como também para construir impérios conglomerados. Companhias como a Viacom e a TCI expandiram-se para outras áreas de entretenimento, como redes de TV, editoras de livros e assim por diante. Munidas de grandes quantidades de dinheiro, tornaram-se alguns dos maiores protagonistas no jogo das tomadas hostis. Em 1992, o Congresso revogou a lei de 1984 e reinstalou a regulação de preços dos serviços básicos de cabo. Foi a única lei aprovada com derrubada de veto do presidente Bush. As empresas de cabo permaneceram livres para cobrar de canais populares extras aquilo que o mercado suportasse, segundo a teoria de que o consumidor teria a liberdade de recusar-se a comprar, mas a FCC regulou os lucros obtidos do serviço básico. Em 1994, em meio à fúria do setor e dos entusiastas do “livre mercado”, a FCC impôs um recuo de 3 bilhões



de dólares nas tarifas básicas de cabo. Na verdade, o setor de cabo era um monopólio natural clássico. Em outra época, teria sido assim regulado. E, diferentemente do antigo monopólio regulado da AT&T, que havia sido proibida de diversificar-se, os monopólios de cabo usavam suas rendas menos para construir a auto-estrada da informação do que para financiar uma orgia de aquisições. O setor de cabo era na verdade um candidato esplêndido para voltar a ser regulado. Devido ao poder concentrado desse setor nas políticas locais em que as concessões eram aprovadas (freqüentemente por via de corrupção), era também candidato a regulação federal.

O objetivo das políticas públicas, de propiciar maior concorrência em domínios que não constituem monopólios naturais, como chamadas interurbanas e, talvez, serviços telefônicos locais em áreas urbanas densamente ocupadas, exige buscar um delicado meio-termo entre permitir que a lógica econômica do serviço universal seja desvirtuada pelos que desejam recolher a nata e admitir que o monopólio telefônico já instalado use seu poder de mercado para afastar a concorrência. Embora o direito de prestar serviços telefônicos e de definir preços esteja sendo crescentemente desregulado, as tarifas de acesso cobradas pelos monopólios de sua concorrência local e dos provedores de interurbanos não podem ser inteiramente desreguladas. O mesmo ocorre com as condições segundo as quais cada concorrente acessa os assinantes dos demais.

Em princípio, é fácil estipular que todo mundo pode concorrer no que antes era o terreno exclusivo de alguém. Na prática, contudo, resta o problema complexo e espinhoso de se garantir acesso simétrico. No mundo real, a legislação não nasce do nada, mas se forma a partir do fato histórico da existência de provedores instalados, dotados de um poder de mercado substancial, resultante de regulações passadas.

*Abusos contra o consumidor.* O novo mundo da concorrência semi-regulada abre também espaço para toda uma cornucópia de abusos cometidos contra o consumidor, os quais exigem decisões regulatórias. Alguns deles:

*Identificação de chamada.* Novidades tecnológicas tornaram possível identificar a fonte de uma chamada que se recebe. As companhias telefônicas locais enxergaram nisso uma nova oportunidade de lucros e começaram a oferecer essa opção a seus assinantes. Embora muitos fregueses gostem de saber quem os está chamando, eles próprios podem não querer que suas identidades sejam conhecidas por aqueles a quem chamam. Isso deu lugar a uma nova oportunidade de auferir lucros. A companhia telefônica oferece não apenas a identificação da chamada, mas também o bloqueio dessa identificação. É fácil imaginar um

regresso infinito, do tipo "Spy vs. Spy" da revista *Mad*. A regulação entrou em cena para definir regras. Na maioria dos estados norte-americanos, se a companhia telefônica oferece o serviço de identificação de chamada, é obrigada a oferecer também o bloqueio de identificação.

"Pé-na-porta." A desregulação dos serviços de interurbano tornou possível a qualquer um entrar nesse negócio. Mas como invadir a base de usuários da AT&T, da MCI e de outros protagonistas entrincheirados? A regulamentação atual da FCC prevê que, para que um operador de interurbanos possa reivindicar um consumidor como seu, precisa antes obter dele uma aprovação por escrito. Em 1993 e 1994, empresários que entravam no negócio começaram a enviar aos consumidores malas diretas com propostas enganosas, informando aos destinatários que haviam ganhado um prêmio. Para entrar de posse do prêmio, o consumidor tinha apenas que assinar o formulário e enviá-lo de volta à empresa. Em textos meio escondidos e escritos em letras pequenas, o formulário também autorizava a mudança de provedor de interurbano. Um pouco menos cruamente, a AT&T e a MCI recorreram à concessão de bônus ("vinte dólares em chamadas grátis") que estimulavam consumidores desavisados a mudarem de provedor. Não apenas a regulação precisa diferenciar entre formas de atração aceitáveis e enganosas como, também, deve estipular padrões técnicos aceitáveis, requisitos para interconexão, exigências mínimas para serviços de atendimento e assim por diante.

Em 1995, depois de receber mais de 4 mil reclamações de consumidores, a FCC propôs regulações anti-pé-na-porta, exigindo que autorizações para mudança de provedor de interurbanos passassem a ser claramente identificadas e fossem separadas de materiais promocionais. A medida foi também tomada em meio a processos judiciais movidos por provedores de interurbanos uns contra os outros, em que se acusavam mutuamente de "pirataria" de assinantes. Observe-se nisso, outra vez, a disfunção do Teorema de Coase. Segundo a teoria, os consumidores e os provedores concorrentes lidariam com tudo isso por meio da negociação. Na prática, tal negociação é inconcebível. A regulação envolve um modesto custo pontual e estabelece regras claras, tanto para quem vende como para quem compra. Sua ausência propiciaria intermináveis embustes, contra-embustes, atrapalhados – e processos judiciais.

*cocots.* Um "COCOT" não é, como o nome poderia indicar, um bichinho peludo, mas as iniciais de *Customer-Owned, Coin-Operated Telephone* [telefone operado por moeda e possuído pelo assinante]. Na maioria dos estados dos EUA, ocorreu uma proliferação de "telefones públicos pagos" não possuídos pelas

companhias telefônicas locais, e que cobram duas ou três vezes mais do que as tarifas reguladas permissíveis. Embora as comissões estaduais de serviços públicos normalmente definam as tarifas que os monopólios telefônicos locais podem cobrar, o controlador de um telefone pago independente pode pedir o que quiser. A cinquenta centavos de dólar ou mais por chamada local, as companhias telefônicas independentes oferecem tais telefones a bares, restaurantes, postos de gasolina, shopping centers, estacionamentos, aeroportos e outros espaços quase públicos. A companhia independente paga uma taxa à empresa que comprou ou alugou o telefone, ou então divide com ela o lucro da operação. A ilusão está em que esses caros telefones “pertenceriam” ao bar ou restaurante, que por sua vez estaria apenas “revendendo” o serviço para o freguês inadvertido – do mesmo modo que alguém cobraria por deixar outra pessoa ligar de seu telefone doméstico.

Contudo, tal expediente frustra o objetivo político de se dispor de telefones públicos abundantes e baratos. No que é o funcionamento de uma espécie de lei de Gresham,\* telefones públicos caros expulsam os mais baratos. Não se vêem muitos telefones públicos de dez centavos ao lado de aparelhos de cinquenta centavos, pois o mais caro rende mais para o dono do estabelecimento do que o mais barato. E por que a companhia telefônica local não reclama? Porque, provavelmente, está empatando, ou mesmo perdendo dinheiro, com seus telefones públicos, que são obrigatórios e constituem uma atrapalhação do ponto de vista da manutenção. Assim, a companhia telefônica acha ótimo que alguém assumira essa responsabilidade. Além disso, ao fazer com que os consumidores se habituem a pagar cinquenta centavos de dólar por ligação local, os COCOTs predispõem o público para o próximo aumento de tarifas tencionado pela companhia local; também ensinam o usuário a deixar de catar moedas nos bolsos e, em vez disso, sacar do cartão de crédito – um serviço que, coincidentemente, a empresa telefônica local também oferece, por um preço adicional. Em contextos monopolísticos como esse, caso se deixe a decisão aos “mercados”, o resultado são lucros imensos extraídos de consumidores cativos e o desaparecimento de uma conveniência pública tradicional – o barato telefone público de moedas.

Quais seriam as condições mais adequadas de operação neste caso? A companhia telefônica local deveria ser obrigada a tornar disponíveis e operar tantos telefones públicos? Deveria haver um limite para o preço cobrado pelos COCOTs? O telefone COCOT deveria ser forçado a oferecer telefonistas, serviço de atendimento direto, chamadas de emergência à polícia, aos bombeiros e aos

(\*) A tendência de uma moeda inferior circular mais do que outra, superior, devido ao entesouramento desta última. Em alusão ao comerciante e financista inglês sir Thomas Gresham (c. 1519-79). (N. T.)

pronto-socorros? Deveria permitir interconexão gratuita à operadora de interurbanos de escolha do usuário? Deveria a sociedade simplesmente desistir do objetivo público de se dispor de telefones baratos operados por moedas? Só uma política regulatória pode decidir tais questões.

*Exploração a granel.* O que vale para os COCOTs, a identificação de chamada e os “concursos” fictícios das operadoras de interurbanos, vale também para a propaganda via fax, as máquinas automáticas de telemarketing, a questão de saber quem paga por despesas realizadas com um cartão de crédito [telefônico] roubado, abusos no uso de números 900, tarifas adicionais cobradas por hotéis para fazer conexão com provedores de interurbanos e toda uma massa de outros temas de interesse do consumidor e que não são resolvidos pelo aumento da concorrência. Ao contrário, quanto maior for a concorrência de preços, com mais aplicação os fornecedores buscarão expedientes que conduzam a explorações de preços. Goste-se ou não, esses temas e oportunidades de abusos continuarão a proliferar. E a solução continuará a ser a regulação esclarecida.

*Políticas concorrenciais duráveis.* Alguns entusiastas encaram esses sistemas de regulação do mercado meramente como paradas transitórias no caminho da concorrência pura. Entretanto, isso é extremamente improvável. Daqui a dez ou vinte anos, quando atingirmos um mundo em que empresas que nasceram como companhias telefônicas, de cabos, de energia elétrica e outras estiverem concorrendo para levar serviços de informação às empresas e domicílios, haverá ainda uma grande quantidade de assuntos que não poderão ser resolvidos autônoma ou eficientemente pelos mercados – disponibilidade universal de serviços, subsídios cruzados, interconectividade, tarifas de acesso interserviços, compartilhamento de direitos de uso, dominância de mercado, abusos contra o consumidor. Quanto mais complexos os temas, mais sofisticados deverão ser os reguladores. E não só: nada disso opera num vácuo político. Se seguirmos o conselho laissez-faire e simplesmente partirmos para a desregulação, o caos resultante e a erosão de serviços baratos e universais provavelmente levarão ao clamor por algum tipo de retorno à regulação.

Em resumo, em setores que constituem monopólios parciais, a concorrência exige uma política concorrencial – uma plataforma regulatória que canalize, configure e governe o processo de concorrência. Isso não se confunde com a antiga regulação pública, nem com os dispositivos antitruste.

Alguns leitores poderão perguntar-se o motivo pelo qual leis antitruste não seriam suficientes. Como sugerido pela discussão anterior, nas telecomunicações o processo de atingir um ambiente concorrencial é extremamente comple-

xo e iterativo; exige uma monitoração cuidadosa, a exigência do cumprimento de comportamentos limpos e a revisão periódica de regras. No caso do desmembramento da AT&T, parte desse processo foi conduzida na seqüência de um acordo antitruste. Contudo, o papel continuado de supervisão do juiz Greene no caso AT&T foi virtualmente inédito, e longe do ideal. Normalmente, medidas antitruste são impostas muito depois de o dano já ter sido causado. Em casos extremos, como no desmembramento da AT&T, as soluções assumem as características de regimes regulatórios completos. Os tribunais, porém, não foram feitos para desempenhar esse papel, e é muito melhor que tais regimes sejam concebidos e aplicados como resultado de políticas explícitas e sob supervisão continuada de organismos apropriados.

O regime regulatório que se forma nas telecomunicações estruturará uma concorrência que, de outra forma, seria uma mistura entre a monopolista e a ruinosa. Por definição, a regulação (mesmo do tipo pró-concorrencial) exige reguladores. Em 1995, alguns dos republicanos mais extremados do Congresso dos EUA procuravam demonstrar seu fervor desregulatório por meio do expediente de cortar dramaticamente o orçamento da FCC, como se isso de algum modo fosse levar a menos regulação e, portanto, a mais concorrência. Uma grande parcela dos deputados republicanos também recuou ante a Lei de Telecomunicações de 1996, que era enfaticamente pró-concorrencial, sob a alegação de que não seria suficientemente *laissez-faire*. Mas, a esta altura, deveria ser claro que, em setores como esse, a regulação e a concorrência não são antitéticas, mas complementares.

#### DESREGULAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO

Com base na discussão anterior sobre as telecomunicações, a desregulação do transporte aéreo pode ser entendida como caso exemplar de como não se deve agir. A reforma regulatória levou gradualmente à completa desregulação. O CAB, o organismo regulatório, foi desativado. Quando os resultados frustraram as previsões de seus patrocinadores, não havia um organismo que pudesse corrigir rumos – retornar à concorrência regulada, de modo a obrigar que se jogasse um jogo limpo. E a maioria dos economistas profissionais cujas previsões se mostraram equivocadas pelo curso real do experimento permaneceu altamente defensiva quanto aos resultados e relutante em abrir a porta para um retorno à regulação.

Do ponto de vista teórico, a desregulação do transporte aéreo tomou como premissas diversos pressupostos interconexos. Em primeiro lugar, que as companhias aéreas não seriam, afinal, monopólios naturais. As vias aéreas não são como ferrovias ou oleodutos; qualquer quantidade de aviões pode voar em qual-

quer tipo de rota. Se entendidas corretamente, as companhias aéreas não arca-riam realmente com custos elevados de instalação, pois aeronaves podem ser facilmente alugadas, compradas e vendidas. Devido à facilidade relativa em se ingressar no negócio, não haveria barreiras sérias à entrada, além daquelas especificadas pelos reguladores. E, embora na aparência houvesse uma boa dose de poder monopolista em muitos aeroportos – duas ou três companhias controlando a maior parte do tráfego –, também isso teria sido fabricado pela regulação. A teoria da contestabilidade<sup>34</sup> sustenta que não seria necessária a concorrência real para disciplinar firmas dominantes já instaladas. A mera ameaça da concorrência – “contestabilidade” – conseguiria disciplinar as empresas. Tal raciocínio era uma manifestação pura de economia ao estilo da Escola de Chicago, embora seus proponentes acadêmicos mais eficazes fossem liberais relativos, como o professor Baumol: logicamente, sempre que surgissem lucros supranormais, um novo competidor pularia no mercado para se aproveitar deles. Armadas desse conhecimento, as empresas aéreas existentes definiriam os preços de seus serviços como se a concorrência estivesse de fato presente. Como testemunhou Alfred Kahn em um subcomitê do Congresso, em 1977: “É a ameaça de entrada que coibirá os aumentos excessivos de preços”.<sup>35</sup> A aplicação desse dogma às empresas aéreas baseava-se mais em inferências lógicas do que no estudo de mercados reais.

O regime regulatório existente era criticado por economistas devido a diversos aspectos. Acreditava-se amplamente que os preços regulados seriam altos demais. Após um extenso processo de audiências, conduzido no período 1974-5, o subcomitê Kennedy concluiu que os preços estariam entre 40% e 100% mais elevados do que deveriam ser.<sup>36</sup> Como evidências dessa estimativa, diversos observadores mencionaram as tarifas de empresas intra-estaduais não reguladas, especialmente da Califórnia e do Texas. Em 1974, um passageiro que voasse os 626 quilômetros entre San Francisco e Los Angeles a bordo de um avião da Pacific Southwestern Airlines pagava 18,75 dólares, enquanto o viajante da rota Boston-Washington, apenas ligeiramente superior com seus 739 quilômetros, pagava 41,67 dólares em qualquer das companhias reguladas pelo CAB. Críticos também observaram que companhias não reguladas do Texas e da Califórnia tendiam a voar com aviões mais cheios do que os das empresas reguladas – sugerindo fortemente que as companhias reguladas estariam cobrando demais e, assim, deprimindo a demanda. Concorrendo no Texas contra empresas reguladas pelo CAB, a Southwest Airlines também introduzira uma tarifação simples, distinguindo situações de pico e de fora de pico. Os advogados da desregulação previam que, num sistema de transporte aéreo desregulado, tais diferenciações se transformariam em norma. As audiências do comitê Kennedy também deram lugar a evidências de que a regulação falhara em manter as tarifas alinhadas com os custos. Algumas rotas subsidiavam

outras, o que constituiria uma ineficiência. Conforme previsto por Kahn e outros especialistas, a desregulação provocaria um alinhamento mais próximo entre custos e preços.

Outra evidência vívida em favor da crença de que as tarifas seriam altas demais se constituía na observação de que, impedidas de concorrer no preço, as companhias aéreas incorreriam em desperdícios, concorrendo na base do oferecimento de champanhe e refeições luxuosas. Isso não apenas estaria concedendo aos clientes mais serviços do que eles comprariam livremente caso estivessem num mercado não regulado; também levaria a procedimentos regulatórios caros e às vezes ridículos. Por exemplo, na lucrativa rota Nova York-Flórida, a Delta entrou no CAB com uma laboriosa reclamação contra uma promoção da Northeast, sua rival, que oferecia bifés “feitos como você quiser” [*made to order*]. Solenemente, a Delta alegou que os tais bifés eram, em sua maioria, fritos de antemão, e apenas *requentados* conforme o pedido do cliente. Tal disputa consumiu meses de deliberações até ser abruptamente tornada sem efeito quando a Delta comprou a Northeast.<sup>37</sup>

Conforme observado por críticos tanto liberais como conservadores, a regulação seria exageradamente cuidadosa para com as empresas existentes, cujos lucros garantiriam frente à concorrência ruínosa. Entre 1950 e 1974, o CAB recebera 79 pedidos de licença de funcionamento de companhias aéreas e rejeitara todos. Os desreguladores acreditavam não apenas que a livre concorrência baixaria os preços como também os levaria mais para perto dos custos, exatamente como previsto pela teoria.

Em 1977 e 1978, Kahn e o CAB autorizaram um aumento da concorrência em rotas, direcionando-se assim para a desregulação. O CAB começou por emitir autorizações de operação para todo solicitante qualificado, desconsiderando preocupações com o excesso de capacidade ou com a instituição de uma concorrência ruínosa. Conforme o departamento, caso numa rota ocorresse excesso de capacidade, “uma (ou mais) companhia concluiria não ser lucrativo continuar a operar naquele mercado e se retiraria. Caso isso acontecesse, nós o interpretaríamos como sinal de que o tipo de serviço proporcionado pela companhia não teria sido desejado pelo público. A escolha é feita de modo mais eficiente pelo mercado do que pelo Departamento”. Em outra determinação no sentido de liberalizar a concorrência, o CAB opinou que “as forças de mercado resultarão mais provavelmente num serviço ótimo, cobrado por tarifas ótimas, pois o processo de seleção do mercado opera contínua e eficientemente”.<sup>38</sup> Note-se a enorme indiferença quanto a isso referir-se a um mercado real ou idealizado. Armado dessas convicções, Kahn, o Congresso e o governo Carter desregularam completamente o transporte aéreo, conforme um plano de transição quinquenal. Quando, em 1981, a equipe Reagan assumiu seus postos, desativou a regulação transitória ainda mais depressa do que havia sido planejado. Em 1985, o CAB fechou.

*Uma experiência fracassada.* O que se seguiu a isso desmentiu quase todas as previsões. A concentração aumentou. Novos concorrentes faliram. As tarifas enlouqueceram, divergindo erráticamente dos custos. O poder de mercado e a tarifação predatória se intensificaram. As grandes companhias transformaram-se num cartel privado – numa estranha mescla de monopólio em certos segmentos e concorrência ruínosa em outros. Apesar da aplicação seletiva de sobrepreços, os ganhos das companhias aéreas mergulharam. Entre 1990 e 1994, as companhias tiveram cinco anos de prejuízos constantes, perdendo em seu conjunto 13 bilhões de dólares.

Durante alguns anos, novos ingressantes, como a People Express e a New York Air, tentaram concorrer na base do preço, com tarifas sem “perfumarias” e usando novas formas de gerenciamento, marketing e controle. No entanto, as grandes companhias foram capazes de empregar seu poder de mercado para derrotar seletivamente tais iniciantes pelo preço, obrigando todas, menos uma (a Southwest), a sair do negócio. Para sabotar a estratégia de uma People Express ou de uma New York Air, não era necessário igualar todas as suas tarifas – só o bastante para afastar uma quantidade de clientes suficiente para desequilibrar seus fatores de ocupação e jogar suas contas para a região do vermelho. Armados com computadores e técnicas sofisticadas de seleção, as grandes empresas adotaram a discriminação de preços com especial crueldade. De acordo com o *Wall Street Journal*, alguns desses superdescontos seletivos levavam o código “FU”,\* só para que as pequenas empresas entendessem a mensagem.<sup>39</sup> Em meados da década de 80, todas as empresas que haviam sido criadas depois de 1978 tinham falido ou sido compradas por alguma das grandes. O setor tornava-se cada vez mais concentrado.

Eis aí um caso flagrante de formação predatória de preços. Mas a Divisão Antitruste de Reagan, imersa na economia de Chicago, insistia em que preços predatórios seriam logicamente improváveis. O Departamento [Ministério] de Justiça não interveio. E o governo também nada fez para impedir a onda de fusões e aquisições. Todas as 21 propostas de fusões submetidas ao Departamento dos Transportes nos anos 80 foram aprovadas. As quatro maiores empresas aéreas, cuja participação de mercado era de 42% em 1985, passaram a 75% em 1989. O principal problema, contudo, não é a concentração média do setor, mas o que acontece em terminais específicos. Em Baltimore, a participação de mercado da USAir passou de 24,5% em 1977 a 60% em 1987 e a mais de 80% em 1996. Concentrações superiores a 80% existem hoje em Atlanta, Cincinnati, Detroit, Memphis, Minneapolis, Pittsburgh, St. Louis, Salt Lake City etc.; duo-

(\*) For you, “esta é pra você”. (N. T.)

pólios existem em Chicago, Denver e Dallas-Fort Worth. Embora haja uma concorrência simbólica em algumas dessas cidades, o passageiro que deseje voar sem escalas para mais do que algumas poucas destinações é virtualmente forçado a lidar com a companhia dominante.

À medida que os novos concorrentes eram expulsos do negócio, aumentava a concentração. Em vez de proporcionar mais escolhas para o consumidor, a desregulação levou à dominação das principais rotas por uma ou duas companhias. É também interessante notar que, na maioria das vezes, o aumento de concentração não resultou do esmagamento e posterior absorção de principiantes fracassados por parte das grandes empresas, mas pelo fato de estas últimas se combinarem e tolerarem a dominação umas das outras. Em 1988, 85% de todos os mercados aéreos eram monopólios ou duopólios.

Os proponentes da desregulação pressupuseram que esta levaria a uma estrutura tarifária simplificada, com preços padronizados e grandes descontos para aqueles dispostos a esperar na fila ou a fazer reservas com grande antecedência. Todavia, a informatização permitiu às companhias desreguladas tanto acompanhar de perto os preços umas das outras e, assim, frustrar a concorrência de preços, como usar a discriminação de preços para espremer do freguês o máximo que ele possa pagar. Em vez de constituírem uma estrutura simplificada de tarifas, os preços de passagens tornaram-se tão complicados que os viajantes de um mesmo voo podem estar pagando literalmente dúzias de preços diferentes. Esse sistema, conhecido como “administração de lotação”, cobra do passageiro que não pode fazer sua reserva com antecedência três ou quatro vezes mais caro do que as tarifas promocionais. À medida que a data do voo se aproxima e o avião vai se enchendo, a tarifa cresce e os descontos desaparecem. Misteriosamente, nas poucas rotas em que há concorrência direta, os preços são usualmente idênticos entre companhias que seriam nominalmente concorrentes. O custo marginal de um assento vazio é cerca de seis dólares. Ao cobrar sete dólares de um passageiro na lista de espera, a companhia tem um lucro de um dólar. Mas as empresas preferem voar com meia lotação a oferecer pechinchas de última hora que possam estragar suas estratégias de preços. Como se vê, a igualdade entre o preço marginal e o custo marginal é uma ficção.

Um dos temas mais controversos é saber se os preços caíram após a desregulação. É verdade que, em média, os preços das passagens foram reduzidos – mas isso acontecia mais rapidamente antes da desregulação. A receita por milha transportada (passageiros), corrigida pelas mudanças nos preços do combustível, caiu numa taxa anual de 2,7% no período entre 1967 e 1977, contra 2,0% entre 1978 e 1988.<sup>40</sup> E a maior parte da queda de preços após a desregulação aconteceu nos dois primeiros anos, quando a concorrência era de fato vigorosa. Corrigidos pela inflação, os preços têm permanecido essencialmente estáveis desde o início dos anos 80. Dito de outra forma, os preços de transporte aéreo

por milha, corrigidos pela inflação, caíram numa média anual de 2,5% entre 1950 e 1978, mas apenas 1,7% por ano entre 1978 e 1994. Entre 1980 e 1994, a redução dos custos trabalhistas e de combustíveis correspondeu a uma fração do total de despesas operacionais, mas os custos com *leasing* subiram significativamente. Com receitas inseguras e pequena reserva de capital, as companhias aéreas se afundaram em empréstimos e tiveram que fazer *leasing* de aviões (que é mais dispendioso), em vez de comprá-los. Num clima de concorrência intensificada, as companhias aéreas também começaram a pagar comissões mais altas para as agências de viagens do que ocorria antes da desregulação, à medida que as empresas passaram a disputar negócios entre si numa espécie de guerra de preços às avessas. Os defensores da desregulação enfatizam que a vasta maioria das passagens emitidas hoje em dia tem algum tipo de desconto, mas trata-se de descontos sobre tarifas cheias astronômicamente altas. O Departamento de Estatísticas do Trabalho [Bureau of Labor Statistics] calcula que, depois de corrigidas pela inflação, as tarifas aéreas médias permaneceram essencialmente estáveis entre 1967 e 1979 – a despeito de agudas elevações nos preços dos combustíveis –, mas subiram cerca de 50% na década seguinte. Um trabalho amplamente citado dos economistas Clifford Winston e Steven Morrison, do Instituto Brookings, afirma que a desregulação teria trazido economias de 6 bilhões de dólares para os passageiros.<sup>41</sup> Mas dois terços dessa poupança são atribuídos à “maior conveniência” de uma quantidade maior de voos, calculando-se o valor estimado do tempo de alguém que viaja a serviço. Isso não faz sentido. No mundo real, pessoas que viajam a serviço ajustam suas agendas para se adequarem aos horários dos voos. Caso planejem de antemão partir às quatro da tarde e não às dez da manhã, não ficam esperando a decolagem sem nada fazer: trabalham no escritório ou arranjam um encontro com mais um cliente.

Também é enganoso comparar as atuais tarifas com descontos com os preços da classe turística [*coach*] que prevaleciam antes de 1978, pois a maioria das tarifas com abatimento são carregadas de restrições que representam um custo sério, que não é levado em conta pelos desreguladores. O viajante que precisar mudar de planos tem que desistir desse direito ou pagar uma diferença astronômica em relação ao preço cheio [*full coach*] ou à primeira classe. Mudanças ocasionais de planos são um aspecto natural e normal da vida. Restringir essa liberdade ou cobrar desproporcionalmente alto para fazer jus a esse privilégio constitui uma perda real para o bem-estar do consumidor. É razoável que a companhia cobre uma pequena penalidade – digamos, cinquenta dólares – devido à inconveniência causada por uma mudança de voo. Porém, sob o atual sistema, um passageiro que se veja obrigado a transferir uma viagem anteriormente planejada para um sábado à noite freqüentemente precisa enfrentar uma penalidade efetiva de várias centenas de dólares. O público foi treinado a aceitar isso como normal. Economistas do livre mercado defensores da desregulação dei-

xam de contar esse custo que é muito real, e que, agregadamente, representa muito mais do que as economias atribuídas a uma frequência maior de vôos.

Os proponentes da desregulação argumentam que esta teria beneficiado as pessoas comuns, pois teria forçado quem viaja a negócios a pagar tarifas mais elevadas, ao mesmo tempo em que proporcionava grandes descontos para o viajante "discricionário". É verdade que os abatimentos substanciais incidentes sobre determinadas passagens aumentaram as viagens discricionárias. Entretanto, as grandes empresas – aquelas que gastam anualmente mais de meio milhão de dólares em viagens aéreas – são capazes de negociar descontos substanciais. O preço que conseguem é, essencialmente, a tarifa com restrições [quanto à alteração de vôo], mas sem as restrições. De modo que os passageiros discricionários que conseguem fazer reservas com grande antecedência economizam, como também o fazem as grandes corporações – já o viajante casual é explorado.

De todos, o maior cliente das companhias aéreas é o governo dos EUA. Washington usa seu poder de mercado para negociar descontos muito elevados para as viagens de seus funcionários. Na rota Boston–Washington, em que uma passagem de ida e volta tem atingido ultimamente [1996] 596 dólares, um acordo entre o governo e a USAir torna possível a um funcionário público pagar só 125 dólares – e sem precisar esperar passar o sábado à noite para voltar. Na prática, o público viajante subsidia o governo. Em muitos setores e em muitos tipos de negócios, compras em grande escala fazem sentido do ponto de vista econômico, pois o custo operacional para o vendedor resulta menor. As viagens aéreas, porém, não se classificam aí, pois os bilhetes continuam a ser emitidos um a um, sejam ou não nominalmente vendidos em pacotes. O governo é capaz de negociar tarifas tão baixas porque goza de um poder de mercado que o cidadão comum não detém. Seria muito melhor que o governo não pensasse em si próprio como um consumidor privilegiado, mas que usasse seu poder regulatório para beneficiar todos os cidadãos, impondo tarifas universais mais simples e mais baratas.

O que aconteceu foi que os desreguladores cometeram equívocos fundamentais no entendimento da dinâmica do negócio do transporte aéreo. Sendo um setor com pequena diferenciação de produto – um assento num vôo é bastante parecido com qualquer outro – e com fortes economias de escala, não poderia agüentar uma concorrência de preços aberta. Confrontadas com a desregulação, as principais companhias aéreas recorreram a uma série de mecanismos para segmentar os mercados, formar preços de modo discriminatório e, de modo geral, defender-se contra a concorrência ruínosa. (Alfred Kahn atribui a culpa por muitos dos resultados inesperados ao fracasso do governo Reagan em combater a formação predatória de preços e à sua tolerância em relação às fusões. No entanto, se as autoridades antitruste tivessem agido de modo realmente sério e forçado uma concorrência frontal de preços, sem regulamentar

mais nada, as companhias aéreas provavelmente faliriam.) Os dispositivos anti-competitivos desta era desregulada incluem os seguintes:

*Sistemas de reservas controlados pelas companhias aéreas.* Os grandes sistemas de reservas operados pela American (SABRE) e pela United (APOLLO) são usados por cerca de 70% das agências de viagens e respondem por 71% de todas as reservas. Tais sistemas fornecem às companhias um retorno instantâneo quanto à lotação dos vôos, facilitando a discriminação de preços. E também dificultam a entrada de companhias pequenas. É improvável que os vôos de uma dessas empresas menores estejam incluídos no computador da agência de viagens; e, se estiverem, geralmente não são fáceis de achar. O próprio viajante precisa saber que existem pequenas companhias como a America West e a Kiwi e, além disso, deve estar disposto a pressionar o agente de viagens a oferecer seus vôos. O controle que as grandes empresas exercem sobre o sistema de reservas lhes permite pagar comissões extras para agentes de viagens que induzem o consumidor a adquirir passagens em determinados vôos. Trata-se de propinas legalizadas, cuja existência o consumidor geralmente desconhece. Em 1983-4, as autoridades antitruste do governo Reagan contemplaram a possibilidade de obrigar as companhias aéreas a se desfazerem de seus sistemas informatizados de reserva. O governo, porém, contentou-se com uma regulação inadequada, voltada apenas contra as táticas anticoncorrenciais mais extremadas.

Michael Levine, um dos primeiros defensores da desregulação, foi durante algum tempo executivo-chefe de uma companhia aérea. De acordo com ele,<sup>42</sup>

Uma empresa cujo sistema de reservas por computador seja usado por agentes de viagens tem acesso a um quadro muito preciso tanto de seus próprios padrões de negócios como de suas adversárias. Por meio desse tipo de sistema a companhia pode acompanhar os efeitos de mudanças de preços, ver aproximadamente quanto do estoque de assentos de uma rival é associado a uma certa classificação de desconto, medir quantas vendas de tarifa cheia está atraindo em comparação com as rivais e acompanhar mudanças de fluxo em vôos entre pares de cidades. [...] Pode, mesmo, determinar a fidelidade de seus *frequent flyers* [viajantes habituais]. Essas informações podem então ser usadas para distorcer os sinais de mercado recebidos pelas rivais, levando-as a tomar decisões erradas. Quando o controlador de um sistema de reservas vê que agentes de viagens estão marcando reservas em vôos de uma rival, pode intervir por meio de programas de incentivo direcionados, no intuito de reverter a tendência. Ao responder seletivamente, a empresa pode distorcer temporariamente os sinais que o mercado envia às concorrentes, para fazê-las abandonar tarifas, horários ou mesmo rotas

que seriam escolhidos preferencialmente pelos consumidores, não fossem essas intervenções secretas.

*Programas frequent flyer.* Trata-se de artifícios esplêndidos para frustrar a busca por preços menores, uma atividade que é essencial para o funcionamento de um sistema concorrencial. Em vez de procurar a tarifa mais barata possível, os viajantes são induzidos a ficar com uma só empresa, para assim acumularem “milhagens”. Na aparência, parece que se está ganhando algo em troca de nada, mas é claro que alguém precisa arcar com os custos de passagens “gratuitas”. Para financiar todas as passagens que não originam receita, as companhias precisam cobrar mais caro pelas passagens comuns. Os tesoureiros das empresas são em geral demasiadamente intimidados para insistir em que créditos de *frequent flyer* conquistados em serviço sejam computados para a empresa e não para as pessoas – uma medida que muito faria para restaurar a pesquisa de preços, pois o principal móvel da escolha deixaria de ser a acumulação de créditos pessoais. Mesmo a Receita Federal tem se confundido a respeito de definir se bilhetes obtidos dessa forma devem ou não sofrer incidência de imposto. E o público foi de tal modo condicionado a encarar – equivocadamente – os planos de *frequent flyer* como pechinchas que proibi-los seria politicamente impensável.

*Poder de anterioridade em aeroportos.* Imaginava-se que o negócio dos transportes aéreos fosse “contestável”, mas o ingresso de novos concorrentes tem sido frustrado tanto pelo poder de mercado das empresas já existentes como pela escassez de direitos de pouso e decolagem (chamados no ramo de *slots*). A carência de *slots* costuma dever-se ao congestionamento dos aeroportos. Nos terminais mais movimentados dos EUA – National de Washington, O’Hare de Chicago, La Guardia e John Fitzgerald Kennedy de Nova York – ninguém consegue entrar, porque todos os *slots* estão tomados. Em princípio, os direitos de pouso e decolagem são negociáveis entre empresas. Contudo, são detidos por empresas já plantadas no negócio, e que preferem mantê-los ociosos a transferi-los para novos concorrentes. Por isso, definem preços de tal modo elevados para os *slots* que controlam que os tornam antieconômicos para a concorrência. As regras atuais da FAA permitem que uma companhia use apenas 55% de seus *slots*. E não basta a um concorrente pousar o avião: os passageiros precisam atravessar uma passarela e chegar ao terminal. Em muitos aeroportos, há também uma quantidade limitada de portões de embarque e desembarque; da mesma forma que *slots*, muitas centenas de portões ociosos estão amarrados a companhias dominantes. Em alguns aeroportos, companhias monopolísticas detêm cláusulas de “interesse majoritário”, que lhes dá poder de veto sobre a capacidade de o aeroporto

construir portões adicionais e, assim, abrir espaço para concorrentes. Num regime razoável, isso seria proibido.

Mesmo em aeroportos que, em princípio, seriam “contestáveis”, o controlador municipal ou privado vê-se com freqüência forçado a um casamento de polícia com a companhia dominante, subsidiando pesadamente suas instalações e concordando com termos contratuais que tornam proibitiva a entrada de novos concorrentes no mercado. Mudar de localidade um importante pólo de tráfego significa a eliminação de milhares de empregos e, assim, os prefeitos tendem a ser parceiros bastante acomodáticos. Na prática, os contribuintes locais subsidiam o monopólio da companhia dominante. Tal sistema torna as autoridades públicas locais cúmplices de um mecanismo monopolístico de formação de preços que explora duplamente os moradores – uma vez como contribuintes e outra como passageiros.

*Pólos-fortalezas.* A última novidade desregulatória tem sido o sistema de pólos e raios. Em vez de escalar vôos diretos, sem escalas, como acontecia com a regulação do CAB, as companhias aéreas cada vez mais organizam seus vôos em torno de pólos. Com o passar do tempo, cada um dos cinquenta principais pólos dos EUA passou a ser controlado por uma única companhia; é o caso de Pittsburgh, Charlotte e Baltimore (USAir), Atlanta (Delta), Nashville (American), St. Louis (TWA) e Minneapolis (Northwest). Os defensores da desregulação argumentam que o sistema de pólos dá maior flexibilidade às companhias, permitindo-lhes servir uma quantidade maior de pares de cidades com um número relativamente menor de aviões. É possível, mas a face mais feia dessa moeda é que permitiu às empresas dividir os céus num sistema de monopólio compartilhado. Se uma companhia domina um pólo, pode cobrar tarifas exorbitantes de quem passa por ali. Os pólos também permitem às companhias dominantes firmarem acordos de marketing com companhias menores, que fazem serviços ponto-a-ponto entre pares de localidades, simulando assim controle conjunto dessas companhias e prendendo o viajante, uma vez que mudar de companhia acarreta um preço adicional. Por exemplo, a maioria dos vôos “United Express” e “American Eagle” não pertencem à United ou à American, mas a outras empresas, embora seus números de vôo sejam das empresas maiores. O sistema de reservas e emissão de bilhetes centralizado torna quase impossível ao viajante escolher empresas diferentes para segmentos diferentes da viagem. Em princípio, as grandes empresas podem contestar a dominação de pólos umas das outras. É claro que isso viria em benefício do consumidor, mas não das companhias aéreas. O entendimento tácito no setor é: você fica fora do meu pólo, eu fico fora do seu e vamos vivendo.

Ironicamente, contudo, as empresas aéreas não estão vivendo muito bem. Nas quase duas décadas desde a desregulação, o lucro líquido anual do setor foi em média de menos de 1%. “Não há como negar que, desde 1978, o lucro do setor tem sido decepcionante, que a desregulação foi substancialmente responsável por isso e que seus proponentes não previram tais dificuldades financeiras – nem que pudessem ser tão intensas e tão duradouras”, admitiu Alfred Kahn.<sup>43</sup>

O sistema de desregulação cartelizada produziu o pior de dois mundos. Em certas rotas disputadas, como Nova York–Los Angeles, a concorrência é intensa, mas nas demais existe exploração de preços. As rendas monopolísticas subsidiam as rotas disputadas. Com o tempo, as companhias aprenderam que todo mundo (exceto o público) se beneficia quando as rotas disputadas são na menor quantidade possível. Passageiros de avião acostumaram-se a um padrão familiar: gradualmente, uma só companhia passa a fornecer todos os vôos mais convenientes, sem escalas, entre uma quantidade crescente de pares de cidades. Cidades do porte de Baltimore (USAir), Cleveland (Continental) e Minneapolis (Northwest) juntaram-se a uma lista crescente de pólos quase monopolísticos. A popular rota Boston–Washington, que costumava ser servida por vôos da Delta, Northwest e USAir, tem hoje [1996] vôos a jato sem escalas apenas da USAir, a uma tarifa de mais de quinhentos dólares. O preço da passagem St. Louis–Kansas City é de mais de um dólar por milha por assento, enquanto o custo é de apenas treze centavos de dólar. Paul Dempsey, crítico do sistema, avalia que é literalmente mais barato percorrer de táxi a distância de 360 quilômetros entre uma cidade e outra!<sup>44</sup> Na teoria, algumas das concorrentes deveriam abandonar as rotas de prestígio, em que guerras de preços explodem periodicamente – mas elas não o fazem. Mais um comportamento em que a prática contesta a teoria.

As companhias aéreas se valem de poder de mercado seletivo e de urgências momentâneas. No curto prazo, a demanda por deslocamentos a serviço é relativamente inelástica quanto ao preço: alguém que viaja a negócio paga quase qualquer preço cobrado pela companhia. Mas a exploração miúda das companhias é desinteligente, pois cria, gradualmente, resistências aos preços. No longo prazo, a demanda do consumidor é mais elástica em relação ao preço do que parece. Empresas que se dão conta da elevação dos preços das passagens aéreas passam a usar mais o fax, o telefone e as teleconferências – e desencorajam as viagens aéreas, exceto quando indispensáveis. O atual sistema de preços reprime a demanda por viagens aéreas por parte de pessoas que as realizariam se os preços fossem mais razoáveis e previsíveis.

Em vez de proporcionar mais escolhas ao consumidor, tarifas menores e maior confiabilidade, a desregulação degradou o serviço de diversos modos.

*Menos vôos diretos.* Dotado de melhor eficiência no consumo de combustível, um *wide-body* 767 faz o vôo Nova York–Los Angeles por cerca de 40% menos do que o custo de dois 737 com escalas em Denver ou Dallas. As escalas consomem mais combustível, mais tempo em terra, mais serviços de limpeza e manutenção e empregam aviões que gastam mais combustível. Contudo, os vôos diretos aumentam a concorrência frontal entre companhias, enquanto o sistema de pólos incrementa o poder de mercado e a capacidade de exercer discriminação de preços. Desde a desregulação, os vôos sem escalas tornaram-se cada vez mais escassos. E as companhias têm usado quantidades relativamente maiores de 737 reciclados e menores de aviões *wide-body* modernos e eficientes. Isso não apenas sujeita os passageiros a vôos menos confortáveis como também reduz as encomendas à indústria aeronáutica, negando-lhe o fluxo de caixa que lhe permitiria desenvolver a próxima geração de aviões ainda mais eficientes (Smith, mais uma dose de comportamento anticoncorrencial, derrotam Schumpeter). Tais custos e ineficiências adicionais ficam de fora dos elaborados cálculos dos srs. Winston e Morrison. Alguém que acredita a maior frequência de vôos à desregulação não deveria, também, debitar a ela o aumento do tempo de viagens em 737 abarrotados e tão apertados que o executivo sequer consegue abrir seu *laptop*?

*Rotas fracionadas.* Outra perda de eficiência resulta do fato de as pessoas precisarem voar mais quilômetros (e, além do mais, pagar por isso). Por exemplo, a distância direta entre Boston e San Francisco é de 4498 quilômetros. Já Boston–San Francisco via Dallas percorre 5600 quilômetros, demora quatro horas a mais e faz aumentar o risco de perda de conexões. O fracionamento de rotas adiciona aos números milhões de passageiros-hora por ano. As estatísticas que mostram que os preços caíram desde a desregulação baseiam-se na quantidade real de quilômetros voados, que é maior do que deveria ser. Qual é a vantagem de uma escolha maior entre vôos se o resultado paradoxal é gastar mais tempo voando? O fracionamento de rotas, e mais o sistema de pólos, também levou a um inútil aumento da conta nacional referente à construção civil. Em Denver foi necessário construir todo um novo aeroporto, a um custo astronômico, não devido a um aumento súbito do número de pessoas que desejem visitar o Colorado, mas porque a United e a Continental passaram a usar intensamente Denver como pólo. Mas a maioria dos viajantes que atravessam o país preferiria ver Denver do alto, a bordo de vôos sem escala.

*Redução de oferta.* Em 1978, havia nos EUA 515 aeroportos secundários com vôos regulares. Em 1995, 167 deles deixaram de tê-los e apenas 26 aeroportos



ganharam regularidade de vôos.<sup>45</sup> Desde a desregulação, muitas cidade que antes dispunham de vôos a jato passaram a ser servidas por vôos ponto-a-ponto realizados em aviões menores, mais acanhados, menos seguros e sem pressurização. Isso não se deu porque aviões a jato tivessem operação menos eficiente no sentido economicamente estrito de custarem mais por passageiro-milha. O que acontece é que aviões pequenos para vôos curtos se encaixam melhor na estratégia de marketing e formação de preços, baseada no sistema de pólos. O argumento de que algumas comunidades passaram a contar com mais vôos por dia e que as vantagens de uma maior frequência superam outras conveniências desafia o bom senso. A frequência em grau razoável permite às pessoas planejarem adequadamente suas viagens. Decerto muitos residentes de pequenas cidades prefeririam dois 737 por dia a seis vôos diários em pequenos bimotores a turbopropelores.

*Segurança.* Embora as estatísticas globais de segurança das companhias aéreas tenham melhorado desde 1978, acompanhando uma antiga tendência que vinha de antes da desregulação, a intensa concorrência desencadeada por esta fez com que algumas empresas passassem a descuidar da segurança. O desastre da ValuJet em 11 de maio de 1996\* chamou a atenção para o fato de que novas companhias, que oferecem preços muito baixos, são mais inclinadas a contratar manutenção vital de empresas sobre as quais têm menos controle. Supostamente, a desregulação deixaria às forças de mercado a definição de rotas e preços, mas resguardaria o controle governamental sobre a segurança aeronáutica. No entanto, o clima anti-regulatório não apenas aboliu o CAB como também extinguiu inteiras categorias de relatórios que antes eram submetidos tanto ao CAB como à FAA, o que influenciou negativamente a capacidade de o governo monitorar violações de segurança. Ademais, pressões fiscais reduziram o pessoal da FAA, diminuindo o número de inspetores por aeronave e levando a uma monitoração mais indireta, na qual o governo supervisiona os sistemas e registros das companhias e deixa de fazer diretamente inspeções e monitoramento de manutenção e consertos.

*Envelhecimento da frota.* Não é porque pilotos e comissários de bordo trabalham mais duro que a produtividade das companhias aéreas aumenta com o tempo, mas devido ao surgimento de novas gerações de aviões. Antes da desregulação, garantiam-se ao público tarifas razoáveis e às companhias um retorno

(\*) Quando um DC-9 dessa empresa, que fazia o vôo 592 da rota Miami-Atlanta, mergulhou nos Everglades pouco depois da decolagem, matando 104 passageiros e cinco tripulantes. (N. T.)

razoável. Isso proporcionava a estas últimas o fluxo de caixa necessário para investirem em aviões cada vez mais eficientes. Desde a desregulação, a compra de aviões novos reduziu-se bastante, de modo que a frota comercial norte-americana transformou-se numa das mais envelhecidas do mundo. Quando escrevo, um terço dos aviões nos céus dos EUA têm mais de vinte anos de idade, excedendo a vida útil projetada pelas fábricas. Em 1989, a Contadoria-Geral [General Accounting Office – GAO] avaliou que a porcentagem de aviões com tempo de vida útil esgotado dobraria por volta do ano 2000. Presentemente, existem no deserto do Arizona várias centenas de jatos de passageiros enchendo-se de teias de aranha,<sup>46</sup> vítimas de mais de 150 falências de companhias aéreas desde a desregulação. A existência de tantos aviões de segunda mão disponíveis para o mercado faz com que as companhias adiem as compras de aviões novos.

*Tarifas astronômicas e erráticas.* A existência de tarifas razoavelmente previsíveis constitui uma conveniência para o público. Em nenhum outro setor de serviços duas pessoas podem comprar exatamente o mesmo produto por preços que diferem entre si por fatores que podem chegar a três ou quatro vezes. Também não é razoável que o viajante tenha que sofrer penalidades exorbitantes por mudar de planos. Embora seja razoável que os preços por milha variem dentro de certos limites, devido a diferenças na densidade populacional e a outros diferenciais de custo legítimos, não há motivo econômico para se tolerarem tarifas de mais de um dólar por passageiro por milha em algumas rotas e de menos de oito centavos de dólar em outras. Os economistas que nos brindaram com a desregulação reconheciam implicitamente esse absurdo quando previram, com uma segurança que se mostrou equivocada, que a liberdade de mercado traria um maior alinhamento dos preços com os custos. Em face da ocorrência do contrário, a anomalia foi justificada sob a alegação de que “foi obra do mercado”. Mas esses não são mercados concorrenciais. Devido ao coro quase unânime dos economistas que apóiam a desregulação do transporte aéreo, o público sofreu lavagem cerebral para acreditar que a atual estrutura tarifária, com suas regras e atrapalhões bizantinas, seria razoável e, até, conveniente. A desregulação está tão em moda como princípio abstrato que poucos políticos se atrevem a dizer alguma coisa contra ela.

No final dos anos 80, a Marketel, pequena companhia sediada em San Francisco, tentou levar às últimas conseqüências a lógica da desregulação do transporte aéreo. Por que apenas dez ou vinte diferentes preços para um assento no mesmo vôo, quando se pode ter infinitos? A idéia da Marketel foi usar computadores para manter um pregão de bilhetes aéreos. Dessa forma, a elasticidade de demanda de cada freguês em potencial poderia ser traduzida numa tarifa perfeitamente correta. Os aviões voariam em plena lotação, pois o último

passageiro pagaria o preço exatamente justo para adquirir o último bilhete. Poderia até mesmo haver um mercado secundário de bilhetes aéreos. Mas a idéia não deu certo. Armados do mesmo poder de mercado, uma quantidade grande demais de passageiros provavelmente esperaria até o último minuto para forçar o preço até o nível dos custos marginais. Alternativamente, especuladores poderiam tentar açambarcar o mercado de determinados vôos e deles extrair as rendas presentemente auferidas pelas companhias. De qualquer modo, um verdadeiro mercado de pregão em bilhetes aéreos retiraria das companhias seu poder de determinar preços – ao que se seguiria sua falência. A idéia da Marketel constitui uma amostra exemplar dos limites da teoria do livre mercado quando aplicada a um setor estruturalmente monopolístico. As companhias tinham tanta necessidade de um sistema como esse como de contrair lepra. Nenhuma concordou em cooperar com a Marketel.

*Uma conspiração de silêncio.* Desde há uns poucos anos, alguns dos mais atirados proponentes da desregulação passaram humildemente a reconhecer que ela não funcionou como planejado. Mark S. Kahan, que trabalhou no CAB com Alfred Kahn, escreveu:<sup>47</sup>

Das seis premissas intelectuais que forneceram a base da desregulação do transporte aéreo, quatro se demonstraram completamente falsas. Os desreguladores acreditavam que o tamanho das companhias não seria um fator crítico para a eficiência operacional. Ao contrário, o mercado definiu que quanto maior, melhor. Os desreguladores acreditavam que no negócio do transporte aéreo as barreiras à entrada seriam baixas. A experiência demonstrou que são muito altas. Os desreguladores acreditavam que o aumento da concorrência daria origem a tarifas baixas e livres de restrições. Na verdade, produziu-se uma espantosa multiplicidade de preços discriminatórios. Os desreguladores acreditavam que as agências de viagens seriam obsoletas, bem como canais enganosos de distribuição e disseminação de informação. Mas as agências tornaram-se mais fortes do que nunca. Uma quinta premissa, de que as leis antitruste restringiriam os abusos do processo concorrencial, foi tornada sem efeito pela orientação política de duas administrações [...].

Em seu influente artigo de balanço de 1987, Michael Levine abordou a importância do poder de mercado.<sup>48</sup> Pensava-se disseminadamente que as grandes companhias aéreas “deveriam apresentar *desvantagens* em comparação com novos ingressantes”, observou ele. As “empresas instaladas seriam dinossauros pesados, possivelmente com artrite, ameaçados por novas companhias elegantes, ágeis e agressivas”. Mas, curioso; só as grandes sobreviveram, usando seu

poder de mercado para esmagar concorrentes muito mais eficientes. Levine observou que, em grande medida, elas o conseguiram por trocarem aviões mais eficientes quanto ao consumo de combustível (747 e 767) por aeronaves menos eficientes (737 e DC-9).

Mesmo Alfred Kahn, em seus discursos e escritos da última década, permitiu-se algumas cautelosas revisões de pensamento. “Duvido que a maioria de nós estivesse preparada [...] para o lamentável desempenho dos resultados dos últimos dez anos”, escreveu em 1988. “Nós, que advogávamos a desregulação, fomos enganados pela aparente ausência de evidências sobre a existência de economias de escala.” E mais: “a persistência – na verdade, a intensificação – da discriminação de preços foi uma surpresa”. E ainda: “Provavelmente, a maioria de nós não anteviu a deterioração da qualidade média dos vôos [...]”. E: “Eu deveria ter reconhecido que o caráter naturalmente monopolístico ou oligopolístico da maioria dos mercados de transporte aéreo [...] continuaria – e mesmo se expandiria – sob a desregulação”. Kahn chegou a admitir, tardiamente e um tanto oracularmente, que talvez se devesse ter mantido alguma regulação residual: “Espero não chocar ninguém por observar que, se tivesse tido escolha, provavelmente teria relutado muito em abandonar completamente os tetos de preços”.<sup>49</sup>

Apesar disso tudo, Levine e Kahn insistem em que, embora com problemas, o experimento não deveria ser abandonado. Kahn tem adiantado que as melhores soluções seriam a aplicação mais dura das medidas antitruste, a expansão da capacidade dos aeroportos e a entrada de concorrentes estrangeiros. Com o uso de uma linguagem dolorosamente guardada, ele concedeu que “não é possível rejeitar em princípio a reimposição de tetos de preços para proteger viajantes sujeitos a exploração monopolística, nos casos em que a reinstauração de uma concorrência mais eficaz não se mostre factível”. Dificilmente, contudo, isso poderia passar por uma aprovação entusiasmada do retorno à regulação. Na verdade, seu artigo termina com uma reiteração do acerto em “buscar consistentemente mover-se na direção do funcionamento ótimo de uma economia de mercado, e não na de um mundo não ótimo de comando e controle”.<sup>50</sup>

Na conclusão de um enorme artigo sobre o fiasco da desregulação, Levine emite um chamamento bastante débil por duas únicas reformas: forçar as companhias a se desfazerem de seus sistemas informatizados de reservas e gravar parcialmente com impostos os benefícios resultantes dos programas *frequent flyer*. Nas palavras que fecham o artigo: “Do mesmo modo que seria temerário renunciar a melhorias factíveis e demonstráveis somente porque representariam ‘intervenção governamental’, seria também temerário deixar que recitativos sobre inevitáveis imperfeições criassem um clima favorável ao retorno a um mundo de regulação e intervenção que, sabemos, seria muito mais imperfeito e rígido do que o mundo que temos hoje”.<sup>51</sup>

Mas não sabemos nada disso. Essas retratações contraditórias e defensivas de alguns dos pais da desregulação atestam o poder do paradigma dominante e a vitória continuada dos pressupostos sobre evidências empíricas que os contradizem.

Como os setores das telecomunicações e da energia elétrica, o ramo dos transportes aeroviários clama por concorrência regulada. Embora poucos o admitam, o maior erro dos desreguladores foi abolir o CAB. Caso este tivesse permanecido operante e tivesse abordado a concorrência no setor do modo como a FCC lidou com a concorrência telefônica, o público teria realmente se beneficiado. No mínimo, os reguladores poderiam ter continuado a monitorar o experimento. Poderiam ter proibido as práticas anticoncorrenciais descritas acima. Teriam funcionado como eficazes analistas das tendências do setor e como participantes regulares de procedimentos antitruste contra preços predatórios. Armados de uma verdadeira política concorrencial, e não de uma simples ordem para desregular, jamais teriam permitido as fusões anticompetitivas do início dos anos 80. A eficácia do juiz Greene no caso do desmembramento da AT&T deveu muito à presença continuada da FCC. Contudo, sem o CAB, o Departamento dos Transportes não mantém estatísticas adequadas sobre concentração, preços, redução de oferta de vôos, fracionamento de rotas e outros indicadores que demonstrariam quão mal o experimento caminha.

Para ser justo, é possível que o CAB real (à diferença de um CAB ideal) tivesse sido corrompido além de qualquer recuperação. Ao contrário da FCC ou da SEC, que são bem dirigidas, têm compromisso institucional com o interesse público e devem responsabilidade perante uma multiplicidade de segmentos da sociedade, o CAB dos anos 70 era praticamente prisioneiro de seu setor cliente. No entanto, em face da crescente consciência do consumidor quanto aos abusos do setor do transporte aéreo, é possível contemplar uma situação em que a FAA fosse investida de uma autoridade renovada para supervisionar um sistema de concorrência regulada que representasse uma melhora significativa em relação àquilo que existe hoje.

*Concorrência regulada no transporte aéreo.* Como funcionaria a concorrência regulada no setor do transporte aéreo? Os reguladores poderiam definir uma faixa de preços toleráveis, de modo a refletir mais de perto os custos. Os mesmos computadores que tornam possível às companhias desreguladas fazerem discriminação de preços poderiam dotar os reguladores da capacidade de calcular faixas de preços apropriadas, exatamente como acontece com outros setores de serviços públicos regulados. Pisos de preços evitariam subsídios cruzados e a concorrência ruínoza. Tetos impediriam explorações oportunistas. Entre pisos e tetos poderia haver toda uma gama de concorrência de preços e qualidade. Em meados da

década de 70 já se pensava em algo desse tipo, até que a febre da desregulação atacasse, mas esse regime é, precisamente, o que está evoluindo na regulação de mercado de outros setores monopolistas.

Há uma miscelânea de abusos contra o consumidor que poderia ser proibida por uma regulação pró-concorrencial. As companhias aéreas costumam usar técnicas de isca-e-mudança [*bait-and-switch*], nas quais anunciam tarifas com enormes descontos que, na verdade, são disponíveis apenas para alguns assentos. Vôos programados que deixam de atrair passageiros em quantidade suficiente são cancelados ou incorporados a outros, sem qualquer aviso. As companhias atulham mais e mais passageiros em espaços cada vez mais acanhados – um abuso que clama por regulação. As empresas chegaram ao ponto de reduzir custos por meio do expediente de diminuir a quantidade de ar renovado nas cabines.

Um novo regime de concorrência regulada impediria assaltos patentemente anticoncorrenciais, proibindo corridas em direção ao fundo. Companhias dominantes não poderiam mais trancar *slots* e portões de embarque. Os sistemas informatizados de reservas seriam retirados do controle das companhias e substituídos por um sistema cooperativo único, regulado pelo governo, ou mesmo operado por este. Diferentemente do sistema atual, tal aparato garantiria acesso igualitário aos dados. Haveria também limitações ao “gerenciamento de lotação”. Seria permitido à companhia definir uma pequena gama de preços diferenciados no mesmo vôo, de modo a premiar os passageiros dispostos a fazer reservas com grande antecedência, ou que se submetem às filas de espera. Mas não poderiam existir dez ou vinte tarifas diferentes, ou uma manipulação contínua das tarifas, ou diferenças de quatro para um entre os preços mais caros e os mais baratos. Também não poderia haver descontos excessivos para compras em grandes blocos, conhecidos como tarifas discriminatórias. Caso isso soe vagamente familiar, tal conjunto de abusos é quase exatamente aquele que levou o Congresso dos EUA a criar a Comissão Interestadual de Comércio, mais de um século atrás. Apesar das novas tecnologias, algumas coisas não mudam.

Outra boa idéia para desencorajar os preços discriminatórios ou predatórios seria obrigar que, sempre que uma grande companhia anunciasse um abatimento de preços para combater os preços baixos de seus concorrentes, as novas tarifas publicadas permanecessem em vigor por um período de tempo determinado. Um especialista sugeriu que esse período fosse de três a cinco anos. O autor da idéia foi Alfred Kahn – em 1978, antes da desregulação.<sup>52</sup>

Um órgão regulatório provavelmente encararia com desconfiança o tipo de pólo monopolístico que se tornou normal nas companhias aéreas. O professor Paul Dempsey, um dos raros especialistas acadêmicos que são críticos quanto à desregulação do transporte aéreo, sugere um esquema regulatório segundo o qual se permitiria dominância de cada companhia em um único pólo. Acima

disso, propõe Dempsey, as companhias seriam proibidas de controlar mais do que 60% do tráfego de qualquer aeroporto de grandes proporções. O órgão de regulação poderia arbitrar um acordo segundo o qual os concorrentes permutassem *slots*, levando assim a concorrência aos grandes aeroportos, ou, simplesmente, as grandes empresas seriam obrigadas a se desmembrar em pedaços menores. Em aeroportos pequenos, em que economias de escala criam condições de monopólio natural em diversas rotas, poderia haver uma regulação de preços mais direta, outra vez pelo emprego de pisos e tetos, com revisões periódicas de padrões de preços por parte dos reguladores.

Também serviria à eficiência econômica e ao interesse público que os reguladores encorajassem mais vôos sem escalas em trajetos de longa distância. O órgão regulador poderia conceder certificados operacionais por cinco ou dez anos para as principais rotas de longa distância. As empresas poderiam concorrer com lances por tais certificados, estipulando uma estrutura de tarifas ou zonas tarifárias que seriam revisadas de poucos em poucos anos. Como escreve Robert Bork: “Um monopólio não vale muito quando se é obrigado a concorrer pelo direito de controlá-lo”.<sup>53</sup>

Observe-se que essa proposta de esquema para as companhias aéreas é muito semelhante ao regime de concorrência regulada das telecomunicações. Em setores dotados de elementos monopolistas, é preciso regulação para que o público aproveite os benefícios da concorrência. A FCC não permite que emissoras engavetem canais ociosos, pois o espectro eletromagnético é um bem público escasso, que não pode ser apropriado por monopolistas. Por que deveria o governo permitir que companhias aéreas tranquem *slots* e portões que são escassos? Existem regras elaboradas para garantir que companhias telefônicas que concorrem entre si tenham acesso mútuo a suas linhas de transmissão. Por que a política administrativa não usa uma abordagem semelhante no caso das empresas aéreas? A resposta é que a Lei de Desregulação do Transporte Aéreo de 1978 tornou-se uma vaca sagrada. Economistas que alimentem dúvidas privadas investiram demasiadamente no sucesso do experimento para que possam admitir seu fracasso. Devido à hegemonia intelectual e política dos mercadólogos, quase não ocorrem reconhecimentos públicos de que, da mesma forma que nas telecomunicações e na energia elétrica, uma dose de regulação fortaleceria tanto a concorrência como o uso eficiente dos recursos no setor do transporte aéreo. A ideologia do *laissez-faire* mostra-se, assim, inimiga dos mercados eficientes.

#### ENERGIA ELÉTRICA

Durante os primeiros 75 anos do século XX, as companhias elétricas operaram num domínio estável e previsível, em que custos de produção constante-

mente declinantes e um consumo também constantemente crescente constituíam complementos necessários. Na década de 30, companhias de eletricidade começaram a oferecer descontos agressivos por volume de consumo: quanto mais se consumisse, menor era o preço do quilowatt-hora. A Agência de Fomento do Vale do Tennessee [Tennessee Valley Authority – TVA], cuja missão explícita era eletrificar o vale do rio Tennessee e levar energia elétrica a mais casas, negócios e fábricas,<sup>54</sup> foi pioneira na adoção de uma estrutura tarifária radicalmente promocional, baseada em “blocos declinantes”: os primeiros cinquenta quilowatts-hora mensais custavam três centavos de dólar por quilowatts-hora; os 150 kWh seguintes, dois centavos; os próximos duzentos kWh um centavo; e daí para a frente 0,4 centavos por quilowatts-hora. A média da conta de luz de uma casa completamente eletrificada proporcionada pelo sistema era de 0,7 centavos por quilowatts-hora, numa época em que a média nacional era de 5,5 centavos.

O jogo valeu a pena, mais ou menos como Henry Ford demonstrara na mesma época: preços mais baixos aumentariam as vendas de seus carros. Em três anos, o preço da eletricidade na região da TVA já era menor do que a média nacional, enquanto a taxa de uso era 60% mais elevada. Havia uma estreita relação entre a capacidade da TVA de construir capacidade gerativa nova e eficiente (na forma de hidrelétricas) e seu sucesso em assegurar que a energia seria vendida. O marketing engenhoso da TVA logo deu origem a um “fator de carga” de 70% – ou seja, 70% da capacidade geradora era de fato demandada, um número muito alto para empresas fornecedoras de eletricidade.<sup>55</sup>

Esse exemplo foi logo seguido por outras companhias de eletricidade privadas. A dinâmica básica era, aqui, um aumento constante de produtividade baseado em três fatores: *economias de escala*, decorrentes do aumento do consumo; *avanços tecnológicos contínuos*, amortizados pelos lucros provenientes de vendas cada vez mais amplas; e *queda dos preços dos insumos* (carvão, óleo combustível e hidrelétricas). Paradoxalmente, o ambiente regulado encorajava o risco. As empresas eram capazes de assumir riscos pesados, antecipando a formação de preços em relação ao mercado, parcialmente porque sabiam que seus lucros estavam garantidos, mesmo que, momentaneamente, fizessem avaliações erradas. A eficiência dinâmica era melhor que a eficiência alocativa. Na literatura da desregulação, em especial trabalhos redigidos nos últimos vinte anos, essa história tende a ser ignorada ou esquecida.

*Concorrência fabricada.* A energia elétrica possui substanciais aspectos de monopólio, mas é também um exemplo de concorrência regulada por excelência. No início deste século, na maioria dos Estados norte-americanos as companhias de energia elétrica eram reguladas por comissões de serviços públicos.

Contudo, nos anos 20, fornecedoras privadas se haviam combinado em grandes companhias *holding* interestaduais, concebidas para escapar à regulação. Administrações federais e estaduais conservadoras foram complacentes com isso. Durante toda uma década, o declínio constante dos preços ao consumidor estacionou. Uma série de inquéritos parlamentares nos anos 20 e 30 revelou abusos disseminados, como superfaturamento de despesas, manipulação contábil de modo a minimizar impostos ou ampliar a base da tarifação e superavaliação de ativos, que se aproveitavam do poder monopolista e faziam as tarifas subirem.

Na década de 30, o presidente Roosevelt, que havia mantido atitude crítica em relação ao controle privado de serviços públicos quando governador de Nova York, promoveu agressivamente uma política composta de três partes, e que hoje seria chamada de concorrência regulada. Primeiro, por meio da Lei das Companhias Holding de Serviços Públicos de 1935, patrocinou a regulação dessas empresas. Em segundo lugar, Roosevelt estimulou a geração e distribuição de energia por parte de empresas públicas. A TVA, a Bonneville Power Authority e outros exemplos de “concorrência medida” (como se dizia na época) não apenas difundiram a energia elétrica por um público consumidor mais amplo como, também, exibiram na prática um conjunto razoável de preços-base – de forma consistente, a energia elétrica fornecida por empresas públicas tinha preço de 15% a 21% mais baixo do que sua correspondente privada.<sup>56</sup> Em terceiro lugar, Franklin Roosevelt encorajou municipalidades servidas por sistemas privados de energia elétrica a usarem a ameaça da energia pública como forma de disciplinamento das empresas já instaladas. O New Deal oferecia às comunidades empréstimos federais a juros baixos para financiar sistemas municipais de energia. Roosevelt costumava comparar essa ameaça a “uma vara de marmelo guardada na cômoda para ser tirada de lá apenas quando a criança ultrapassa o ponto em que uma simples bronca já não adianta”.<sup>57</sup> É interessante observar que a idéia de concorrer pelo direito de uma concessão monopolística de serviço público foi ressuscitada meio século mais tarde pelos conservadores, como parte de seu argumento contra a regulação. É claro, porém, que o disciplinamento só pode operar num contexto de regulação.

Como observou o economista e historiador da economia William Emmons, o regime regulatório dos anos 30 usava “a concorrência direta e indireta para reduzir os preços da eletricidade, sem ameaçar a viabilidade econômica das companhias distribuidoras [...]”.<sup>58</sup> Tal regime conseguia esse resultado apertando a regulação e por permitir à maioria dos provedores que permanecessem monopólios, maximizando assim as economias de escala, mas ao mesmo tempo mantendo a ameaça da concorrência, ao proporcionar a alternativa da energia pública.

É também interessante notar que o regime inaugurado nos anos 30 lidava eficazmente com os problemas da formação monopolística de preços e do excesso de capacidade. Entre 1890 e 1920, os preços da eletricidade caíram dramaticamente. No entanto, na década de 20, fornecedores privados inadequadamente regulados e dotados de poder monopolista deixaram de transmitir as quedas de preços aos consumidores. Os preços reais chegaram até a ser um pouco mais altos nos anos 30 do que na década de 20. Entre 1930 e 1933, com o agravamento da Depressão e com a redução do número de pessoas capazes de arcar com os preços da energia elétrica, os preços reais cresceram dramaticamente, frustrando as economias de escala. Em meados da década de 30, com a introdução da energia pública e da regulação federal, retomou-se o padrão virtuoso de preços declinantes, avanços técnicos e consumo crescente. Isso deve servir de lembrete para não se pressupor que, sozinha, a tecnologia possa produzir queda de custos reais em linha reta, ou que a concorrência seja maximizada pela ausência de regulação. O período entre-guerras demonstra bem o contrário. Como conclui Emmons, “Roosevelt percebeu a natureza dúplice do poder da concorrência: em certas situações, um instrumento indispensável para a reforma e renovação industrial, mas em outras um impedimento destrutivo à estabilização econômica”.<sup>59</sup>

*Concorrência e crise.* Nos anos 70, combinaram-se uma crise energética patente, a inflação e a disponibilidade de novas tecnologias para produzir um desafio muito diferente ao setor de energia elétrica e a seus reguladores. Como sugeri acima, a elevação dos preços e a ética conservacionista geraram uma nova onda de apoio a estratégias voltadas tanto para desencorajar o consumo como para permitir a consumidores individuais e empresariais acesso a fornecedores alternativos. No entanto, devido ao problema dos altíssimos custos de instalação e das economias de escala, a concorrência ruínoza manteve-se como um problema genuíno no setor de energia elétrica. Em 1978, ao promulgar a Lei de Regulação de Serviços Públicos de Energia [Public Utilities Regulatory Power Act – PURPA], o Congresso exigiu que as provedoras permitissem o acesso de produtores independentes a suas redes e encorajou formas alternativas de “energia renovável”. A Lei de Política Energética de 1992 ampliou o estímulo à geração independente, ao autorizar uma nova categoria de companhias geradoras de energia para o atacado, essencialmente desreguladas. A lei também promoveu a aquisição de eletricidade por atacado entre provedores [*wheeling*], na crença de que essa forma de aumento de concorrência faria os preços baixarem.

Hoje, diversos Estados norte-americanos permitem que grandes consumidores industriais comprem energia elétrica de fontes outras que não as companhias de energia locais; algumas grandes empresas geram sua própria eletricidade. Muitos Estados exigem que os fornecedores de energia ampliem sua

capacidade geradora através de licitação e não por construção direta. Se a companhia de eletricidade deseja ampliar sua capacidade de distribuição, precisa apresentar uma proposta numa licitação de que participem outros concorrentes. Enquanto escrevo, produtores independentes respondem por cerca de 7% de toda a energia elétrica produzida no país. Na próxima década, esse número crescerá para cerca de um terço. As companhias de eletricidade adotaram parcialmente uma estratégia de “gerenciamento de demanda” – procuram meios de ganhar dinheiro ao ajudar seus consumidores a economizar – em vez da velha estratégia de gerenciamento de oferta que, usualmente, significava aumentar a capacidade geradora.

O velho sistema baseava-se na concessão monopolística e na integração vertical. Na maior parte dos casos, o monopólio regulado era responsável pela produção, distribuição e venda final da energia elétrica. No regime que toma forma atualmente, esses elementos estão sendo “desempacotados”, no dizer do ramo. Na aparência, tal transição para uma maior competitividade e para o gerenciamento de demanda é bom tanto para o consumidor como para a conservação de energia. Contudo, devido à persistência dos elementos monopolísticos naturais do setor, às economias de escala e aos dilemas do excesso de capacidade, permanecem na pauta inevitáveis temas regulatórios que os mercados puros não puderam resolver eficientemente. Ainda constitui objetivo público que a energia elétrica seja disponível universalmente e seja fornecida conforme as exigências da demanda. As antigas empresas de eletricidade, que gozavam de concessões monopolísticas, enfrentam hoje um problema que, no setor, leva o nome de “ativos encalhados”. Essas companhias controlam estações enormemente dispendiosas, construídas em outra época, e que, esperava-se, seriam amortizadas por uma expansão contínua do consumo. No entanto, se consumidores industriais podem gerar sua própria eletricidade e se as próprias companhias de eletricidade podem comprar de fontes mais baratas, o provedor de base fica amarrado a ativos caros e vendas declinantes – o que implicaria preços mais altos. Num clima concorrencial, porém, na prática as grandes companhias com excesso de capacidade acabam por despejar energia barata nos mercados umas das outras. Isso baixa os preços no curto prazo, mas leva à concorrência ruínoza e a preços mais altos no longo prazo.

Há aqui uma questão distributiva, para a qual a teoria do livre mercado não consegue fornecer uma resposta teoricamente “correta”: quem deve arcar com quanto dos custos implicados por essa transição? As grandes provedoras que sobraram com uma cara capacidade geradora (“ativos encalhados”) tiveram comportamento racional à época em que fizeram os investimentos correspondentes. Mais, sob o regime regulatório anterior, o governo garantia-lhes uma taxa de retorno razoável sobre esses investimentos. Mas se, num novo sistema parcialmente mercantilizado, os reguladores alocam nas companhias elé-

tricas e em seus acionistas a totalidade do custo de transição, tais empresas podem ter dificuldades de encontrar investidores no futuro. Reciprocamente, não é completamente justo que os pequenos consumidores [que usam a eletricidade dessas companhias] recebam a conta cheia, pois a sociedade decidiu (muito razoavelmente) que a energia elétrica deve ser barata e amplamente disponível. Claramente, tais custos terão que ser distribuídos. Não existe uma resposta intuitivamente certa para a questão de saber quem, precisamente, deve arcar com qual parcela dos custos – e não há substituto para a regulação sensata e que tenha o interesse público em mente. Na Grã-Bretanha, em que a administração Thatcher privatizou o sistema elétrico, o governo acabou por descobrir que estava perdendo os benefícios de um sistema integrado. Com a fragmentação e a concorrência, os custos do setor caíram, mas os preços cobrados dos consumidores aumentaram. O governo Thatcher descobriu que, para fazer a privatização funcionar, precisava formular toda uma camada de novas regulações, de modo a encorajar investimentos de longo prazo, evitar a exploração dos consumidores e atingir as economias necessárias para um sistema integrado de energia elétrica.

Forma-se um consenso segundo o qual a geração e certos aspectos da distribuição de energia elétrica podem ser parcialmente desregulados, mas que a venda final continuará a ser um verdadeiro monopólio natural. Não faria sentido econômico haver duas entradas paralelas de energia em cada casa; e, diferentemente das telecomunicações, não existe tecnologia sem fio para o transporte de energia elétrica. Há, também, economias associadas à integração vertical. É eficiente que a companhia distribuidora faça a medida do consumo, acompanhe os picos de demanda e determine quais devem ser as fontes de energia a alimentar a rede. A fragmentação desse setor prejudicaria não só economias de escala como de coordenação. Três dos mais entusiásticos e prestigiados defensores da mercantilização, William Baumol, Paul Joskow e Alfred Kahn, num artigo recente acautelam contra a desregulação completa: “os benefícios à eficiência trazidos pela geração concorrencial poderiam ser completamente dissipados ou, mesmo, mais que suplantados, pela deterioração da coordenação [...]”.<sup>60</sup>

Quais poderiam ser as soluções? Diversos reguladores estaduais têm encorajado a concorrência na geração de energia para o atacado, mas definindo taxas obrigatórias de transmissão e acesso, de modo que todos os provedores compartilhem o custo de manter a rede e de pagar pelos investimentos de implantação de uma época passada. Grandes usuários industriais que geram sua própria energia ou a adquirem de empresas independentes são obrigados por alguns regimes regulatórios ao pagamento de uma taxa que reflete o “valor de opção” de poderem comprar energia suplementar ou emergencial da companhia local regulada. A premissa que opera neste caso é que a manutenção de uma capacidade de reserva que o cliente industrial não está usando tem um custo para a companhia

e para os demais consumidores. Muitos Estados mudaram da regulação tradicional, exercida com base na taxa de retorno, para uma “regulação de incentivos”, que mantém um teto para os preços de venda da eletricidade, mas permite às companhias reter parte das economias que possam acumular devido a melhorias de produtividade.

Outra abordagem é cobrar “taxas de entrada” de novos fornecedores de energia e “taxas de saída” de consumidores que deixem a rede. Todas essas medidas refletem os esforços dos reguladores em lidar com o dilema do excesso de capacidade. Na ausência de tais medidas regulatórias, a erosão das economias de escala transferiria maciçamente os custos para o consumidor doméstico, restando à companhia local o papel de provedor de alto custo num mercado que encolhe – uma versão de efeito mais retardado do mesmo dilema dos anos 30.

Um problema de política administrativa associado a esse é decidir se se permite que as companhias reguladas de energia diversifiquem suas atividades, e quanto. A lei de 1992 permitiu às provedoras investirem em companhias geradoras independentes e não reguladas, bem como em empreendimentos relacionados à geração de energia no estrangeiro. A diversificação constitui um impulso natural para o executivo de uma companhia de serviço público que enfrenta um encolhimento de seu negócio principal e uma redução de suas taxas de retorno. Contudo, isso estabelece questões regulatórias inescapáveis, como a necessidade de segregar o faturamento proveniente de assinantes de outras fontes de capital, ou a questão de determinar como os assinantes são afetados por erros em decisões de investimentos tomadas pelos executivos da companhia. Em meados dos anos 80, a Arizona Public Service, empresa de eletricidade regulada daquele Estado, tomou um banho em investimentos feitos nos mercados imobiliário e de seguros. Perdeu uma bolada. Hoje, muitos Estados limitam a 10% das receitas os investimentos de provedoras públicas em empreendimentos não ligados ao negócio. A maioria dessas companhias restringe sua diversificação a negócios relacionados de perto à energia, como vendas desreguladas de eletricidade e investimentos em capacidade geradora e distribuidora em outros países.

Alguns entusiastas extremados da mercantilização advogam uma integral concorrência de livre mercado na venda final de eletricidade aos domicílios. Mas uma concorrência desregulada no varejo traria uma dependência inapropriada e ineficiente em relação aos mercados. Exacerbaria o problema dos ativos encalhados, levaria à disseminação do excesso de capacidade, frustraria as economias de escala e expulsaria do negócio os provedores de base, as companhias locais de eletricidade. Para que tal abordagem viesse a funcionar, exigiria reguladores que cuidassem de que a companhia previamente instalada cobrasse das independentes taxas de transmissão adicionais, de modo a refletir o custo de manutenção do sistema como um todo. Sem regulação, uma taxa exageradamente elevada representaria uma barreira ao acesso do independente aos con-

sumidores. Caso a taxa fosse baixa demais, significaria uma desvantagem fatal para a companhia local.

A maioria dos observadores enxerga a evolução do negócio da energia elétrica para uma situação em que a geração, a distribuição e a venda final seriam crescentemente desligadas entre si. A compra de energia por atacado está se tornando uma mistura entre contratos de longo prazo e mercados *spot*. Companhias integradas de eletricidade gerenciam seus riscos por meio do monitoramento constante de tendências e do ajuste de seu mix de contratos e compras *spot*. Grandes consumidores industriais de eletricidade, que costumavam subsidiar os consumidores residenciais, conseguem hoje negociar preços mais baixos em troca de compromissos contratuais de longo prazo. Se os consumidores do varejo puderem vir a escolher entre diferentes concorrentes, isso só acontecerá no âmbito de um conjunto de regras cuidadosamente especificado.

Tudo isso é mais “mercadológico” do que o sistema de concessões monopolísticas – mas não é desregulado. Alguns desses temas são meramente transitórios. Em mais uma geração, muitos dos “ativos encalhados” de outra época terão sido integralmente amortizados e seu peso terá deixado de constituir um dilema especial. Contudo, o problema do excesso de capacidade não desaparecerá de cena, como também não deixará de ser verdadeiro o fato de que a ligação final entre a rede e os domicílios continuará a ser um monopólio natural. No final das contas, este setor permanece um candidato clássico à concorrência regulada. A concorrência traz benefícios para alguns setores, mas apenas se cuidadosamente gerenciada por reguladores.

#### O VERDADEIRO PARADOXO ANTITRUSTE

Uma palavra final sobre medidas antitruste. Há muito os cuidados antitruste têm sido aceitos, mesmo por entusiastas do mercado, como exceção à afirmação de que os mercados fazem as coisas melhor do que os reguladores. Se agentes do mercado privado expulsam concorrentes, ou usam poder monopolista, as formas usuais de disciplina de mercado deixam de operar. Paradoxalmente, os agentes privados frustram o mecanismo de mercado. Medidas antitruste constituem, talvez, a mais antiga forma de regulação pró-concorrencial. Porém, conforme sugerido pela presente discussão, as medidas antitruste constituem um arcabouço demasiadamente frágil para servir de base a toda uma política propiciadora da concorrência. Quando o assunto é estruturação ou reestruturação de um setor inerentemente monopolista, um regime regulatório é mais eficaz do que esporádicas intervenções antitruste. Mecanismos antitruste têm papel importante em setores naturalmente concorrenciais e essencialmente desregulados.

Nos últimos vinte anos, os expoentes da pureza *laissez-faire* têm argumentado com ênfase crescente que os mercados seriam de tal forma autocorretivos que, na maior parte dos casos, a intervenção antitruste seria supérflua ou prejudicial. Por definição, a quase tudo o que os agentes econômicos fazem concede-se um salvo-conduto presuntivo; é “mercantil” – por definição – e, assim, virtuoso. Embora o próprio objetivo das leis antitruste seja o de evitar a erosão dos mercados, o agente que as aplica é, com freqüência, o Estado; disso decorre uma suspeição.

Tal perspectiva é bem representada no trabalho de Robert Bork, professor de direito, ex-juiz federal de segunda instância [*appeals*] e indicação rejeitada à Corte Suprema dos EUA. Vale a pena examinar cuidadosamente a crítica de Bork, pois sua argumentação constitui uma ilustração excepcionalmente boa da sofística dedutiva que insiste em que os resultados da atividade privada seriam necessariamente ótimos.

Em seu livro *The Antitrust Paradox* [O paradoxo antitruste] de 1978, Bork assestou um ataque em massa contra as doutrinas antitruste correntes, as atividades executivas do Departamento de Justiça e da Comissão Federal de Comércio [Federal Trade Commission] e decisões então recentes da Corte Suprema, sob a alegação de que ignorariam princípios básicos de economia. O paradoxo a que Bork se referia era seu ponto de vista de que, concebidas para estimular a concorrência, as leis antitruste na verdade interfeririam com a otimização dos resultados concorrenciais por frustrarem a atividade de maximização de lucros dos agentes do mercado privado. Note-se, outra vez, a prestidigitação lógica familiar: seja o que for que o setor privado faça, *deve ser* benéfico ao mercado, e portanto eficiente, e portanto otimizador. Por definição, os mercados seriam a essência da concorrência. Dessa forma, não seria possível que os mercados privados produzissem resultados anticoncorrenciais, mesmo quando parecessem estrangular a concorrência – um tanto como as “repúblicas populares” pré-1989 não poderiam ser antidemocráticas, por serem governadas em nome do povo.

Um bom exemplo é a formação predatória de preços. Bork desconsidera a própria possibilidade de preços serem formados predatoriamente, usando para isso a seguinte espantosa peça de lógica dedutiva: “O predador já estaria maximizando seus lucros em todos os mercados e, assim, não teria modos de aumentar seus lucros em outras partes, de modo a poder financiar a predação”.<sup>61</sup> Eficientemente, Bork dispensa a necessidade de investigação empírica pelo expediente de desaparecer com o problema por via de uma definição. Observem-se, contudo, as premissas por trás dessa sentença escorregadia. Em primeiro lugar, supõe-se que o líder de mercado forma os preços de seus produtos de um modo clinicamente eficiente. Isso é improvável, pois as firmas mudam seus preços constantemente; e precisariam estar fora do equilíbrio ótimo por algum período, observando a possibilidade de melhoria, antes de fazer um ajust-

te de preço. De modo que ninguém se encontra precisamente em equilíbrio todo o tempo. Em segundo lugar, mesmo se a empresa em questão estivesse maximizando seus lucros, isso não seria necessariamente consistente com a maximização do bem-estar do consumidor. Mesmo economistas da Escola de Chicago – George Stigler e Arnold Harberger, entre outros – têm há muito admitido que um monopolista pode aumentar preços, restringir a produção e, assim, maximizar seu próprio bem-estar, mas não o do público. Antes da eclosão da posição *laissez-faire* radical e tautológica do movimento Lei e Economia, os argumentos acadêmicos e administrativos giravam em torno da questão de determinar qual montante de participação de mercado implicaria, em princípio, um poder de mercado excessivo. No entanto, Bork & Cia. pressupõem alegremente que os monopólios velhos de guerra seriam ótimos, pois do contrário não existiriam. Uma vez que a teoria do *laissez-faire* impõe que empresas formam preços de modo eficiente, tanto para seu próprio benefício como para o dos consumidores, então isso deve de fato acontecer.

A história do transporte aéreo destrói o ponto de vista de Bork acerca da formação predatória de preços, dado que a estratégia das grandes companhias funcionou tão bem. As empresas que baixaram preços foram expulsas do mercado, ou forçadas a se fundirem. Fazendo a lógica de Bork voltar-se contra ele próprio, essa estratégia de formação predatória de preços “deve ter” servido ao bem-estar maximizador de lucros das grandes companhias aéreas, pois do contrário elas não a teriam executado. Mas é claro que isso não significa que tenham maximizado o bem-estar do consumidor. Mesmo concedendo as demais premissas de Bork, sua alegação mais palpavelmente absurda é a de que o monopolista não conseguiria *financiar* o custo dos abatimentos de preços. Neste caso, o dedutivismo de Bork é esmagado pelas evidências empíricas. A essência da liderança de mercado é dispor de bolsos cheios. Renunciar temporariamente a lucros de modo a advertir ou disciplinar um concorrente que baixa seus preços não é de modo algum uma impossibilidade prática, ou mesmo teoricamente inconsistente com a premissa de que o monopolista procura maximizar seus lucros. Os anais dos litígios antitruste são repletos de evidências de cortes de preços deliberados, temporários e por vezes selvagens, em setores tão disparatados quanto o das companhias aéreas, da cerveja, do fumo, da TV a cabo e da coleta de lixo.

É interessante contrastar Robert Bork com Alfred Chandler, anteriormente citado como apóstolo das virtudes schumpeterianas da escala e do escopo. Ambos chegam a conclusões semelhantes quanto aos benefícios de ser grande – mas a partir de concepções completamente opostas sobre como a economia funciona. Para Chandler, a imagem clássica é enganadora, devido à circunstância de o poder de formação de preços ser disseminado e benéfico, ao menos até certo ponto. Para Bork, o poder de mercado também é amplamente disseminado – mas, de algum modo, ele considera que um poder de mercado significativo seria



completamente consistente com um modelo de concorrência perfeita. Outra vez, ele o consegue usando deduções e tautologias. Por definição, o mercado deve necessariamente produzir resultados perfeitamente eficientes; de outra forma, não seria um mercado perfeito. Da perspectiva de Bork, com raras exceções as fusões são consideradas eficientes, porque “devem ser” tentativas virtuosas de conseguir melhores economias de escala, e não esforços deletérios que visam a reduzir a concorrência. Mesmo monopólios aparentes seriam criaturas da disciplina do mercado. No contraste entre as imagens da economia de Bork e de Chandler, este emerge como mais convincente, porque seu trabalho se enraíza na história da economia real, e não num raciocínio dedutivo a partir da premissa da concorrência perfeita. Chandler detecta a presença de um substancial poder de formação de preços e o considera virtuoso precisamente porque se desvia das premissas da teoria do mercado perfeito. Bork olha para o mesmo poder e declara tratar-se de manifestação da perfeição do mercado. É também notável observar que em nenhum lugar Bork cita o trabalho de Chandler (ou mostra um conhecimento de setores reais que se aproxime do de Chandler).

Para o observador neófito, as proposições de Chicago sobre a impossibilidade dos monopólios parecem infantilmente circulares. No entanto, devido a sua elegância lógica e por serem tão harmônicas para com os interesses das grandes empresas norte-americanas, ganharam enorme influência intelectual nas escolas de direito, no estudo acadêmico da economia e, é claro, na política prática. Não muito tempo após a publicação de *The Antitrust Paradox*, Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA, fazendo com que teóricos conservadores da economia tomassem as principais posições nas áreas de formulação e condução de políticas do governo. William Baxter, professor de direito da Universidade Stanford, tornou-se chefe da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça. O departamento virtualmente deixou de bloquear fusões e de mover processos contra atividades predatórias. A Comissão Federal de Comércio, responsável pela aplicação da Lei Antitruste Clayton, também entrou em coma profundo.

Bork e os críticos de Chicago são mais convincentes quando argumentam que as políticas antitruste mais extremadas dos anos 60 e início dos 70 exageraram na dose, a ponto de impedir concentrações de mercado que poderiam muito bem ter sido benéficas à inovação e, assim, ao bem-estar. O governo gastou centenas de milhões de dólares na tentativa de desmembrar a IBM. Quando o caso chegava à fase conclusiva, a IBM, que avaliara mal o mercado, estava sendo vítima de novas pressões concorrenciais. Os computadores pessoais e, mais tarde, as redes locais de computadores, começavam a tomar o lugar das máquinas de grande porte, mercado no qual a IBM detinha poder quase monopolista (incluindo a manutenção das máquinas, o software que rodava neles e a assessoria empresarial para lidar com os computadores). Embora concebidos pela IBM, os PCs logo se transformaram em *commodities*, num mercado em que a IBM passou a ser

o fornecedor de alto custo. A IBM também cometeu um desastroso erro de avaliação ao permitir que a pequena Microsoft detivesse controle sobre software de sistema operacional do qual a IBM dependia; em pouco tempo, a parcela mais dinâmica do setor passou a ser a de software, e não a de hardware. Contudo, o fato de forças concorrenciais terem desbancado um protagonista dominante no setor de informática não é suficiente para demonstrar que o mercado é sempre autocorretor em setores mais monopolistas.

Com a eleição de Bill Clinton em 1992 e a nomeação de Anne Bingaman como procuradora-geral assistente [Assistant Attorney General], a administração antitruste retornou a um ambiente um pouco mais propício – sem resistir ao tamanho ou ao poder de mercado em si, mas mantendo os olhos abertos quanto a seus abusos anticoncorrenciais. É interessante assinalar que, quando o governo Clinton reviveu a aplicação de medidas antitruste após um hiato de doze anos, um dos primeiros alvos foi o setor do transporte aéreo. Em 1993, a Northwest tentou aplicar a conhecida estratégia predatória de praticar preços seletivamente baixos para combater a pequena Reno Air. Com forte apoio do Departamento dos Transportes, a Divisão Antitruste advertiu oficialmente a Northwest de que, caso tentasse usar o expediente contra a Reno, se arriscaria a sofrer processo. A Northwest recuou. Mesmo nos termos de Bork, o aumento resultante na concorrência de preços e nas escolhas do consumidor deveria aumentar o bem-estar geral, pois reduziu a curva de demanda e gerou mais produto a um custo menor – mesmo que, evidentemente, a Northwest não tivesse preferido que o resultado fosse esse.

O Departamento de Justiça também entrou numa disputa instrutiva com o juiz distrital federal Stanley Sporkin, quanto a determinar se a Divisão Antitruste teria sido demasiado leniente ao aceitar um acordo em vez de ir a julgamento contra a Microsoft, acusada de práticas anticoncorrenciais ilegais.<sup>62</sup> Entre outros atos alegadamente predatórios, os concorrentes da Microsoft tinham-na acusada de fazer publicidade de produtos inexistentes, que estariam disponíveis em data não especificada, como modo de dissuadir consumidores de adquirir novos produtos de seus concorrentes. No negócio de software, esses produtos imaginários são conhecidos pelo delicioso nome de “vaporware”. Correm também no setor muitas histórias sobre a Microsoft usar impropriamente informações obtidas junto a empresas de software concorrentes que desenvolvem aplicativos destinados a rodar sob o sistema operacional Windows, da Microsoft. Afirma-se que a Microsoft repassa tais informações a suas próprias equipes de desenvolvimento, usando dessa forma o poder de mercado de seu sistema operacional para atacar produtos aplicativos que concorrem com os seus próprios. A Microsoft também empregou especificações restritivas junto a fabricantes de hardware para tirar do caminho sistemas operacionais rivais.

Tudo isso é remanescente dos dilemas de poder de mercado de bancos e corretoras de valores – resolvidos pelo Congresso dos EUA por meio da Lei Glass-Steagall, que separa as atividades bancárias comercial e de investimentos – e do setor de telefonia, em que a FCC e os tribunais montaram laboriosamente um mecanismo para evitar que as empresas telefônicas já instaladas usassem seu poder de mercado para estrangular novos concorrentes.

Numa audiência destinada a instruir a decisão sobre se deveria ou não aprovar o acordo, três dos menores rivais da Microsoft apresentaram documentos internos desta última que, alegadamente, mostrariam que a Microsoft aprovaria e recompensaria a prática de “pré-anunciar” vaporware inexistente.

“Estes documentos mostram uma conspiração”, disse o juiz Sporkin.

“Meritíssimo, isso se chama concorrência”, disparou de volta o advogado da Microsoft, numa bela exposição da teoria de Chicago. “É o próprio coração de uma economia de mercado.” Em outras palavras, seja o que for que concorrentes façam, deve *ipso facto* constituir concorrência de livre mercado – mesmo se as práticas sejam evidentemente anticoncorrenciais.

No entanto, os documentos do Departamento de Justiça concernentes ao caso da Microsoft sugerem que a relação entre o poder de mercado e a inovação esteve muito presente na mente do departamento quando de sua decisão de entrar em acordo com a empresa e não levar a questão a julgamento. Ali estava o governo a enfrentar uma das pedras mais preciosas do tesouro *high-tech* norte-americano. Embora nascida da cabeça de Bill Gates e de uns poucos amigos micreiros, a Microsoft transformara-se numa gigante de 50 bilhões de dólares. Sua capacidade de inovar continuamente não é desligada de sua posição de liderança preponderante de mercado. Recordando-se do prolongado e irritante processo antitruste contra a IBM, às vésperas da perda de posição dominante da empresa, Anne Bingaman atravessou cautelosamente uma corda-bamba entre desencorajar a Microsoft de usar seu poder de mercado para barbarizar concorrentes menores e resistir a pressões que pudessem prejudicar a liderança de mercado conquistada pela empresa. Embora as leis antitruste não se refiram, em parte alguma, a um respeito pelo poder inovativo dos líderes de mercado, isso esteve presente para o Departamento de Justiça – e acertadamente. No acordo firmado, a Microsoft concordou em descontinuar diversas práticas que seus concorrentes consideravam anticoncorrenciais, fazendo-o sob supervisão contínua do Departamento de Justiça. Na seqüência, tribunais de segunda instância mantiveram o acordo da Justiça com a Microsoft.

No dilema schumpeteriano da eficiência alocativa *versus* eficiência inovativa, permanece inconclusa a questão de determinar o papel adequado para uma política antitruste. Parece que, no caso de setores com produtos bastante padronizados, como passagens aéreas, quartos de hotel e *commodities* químicas, se deva admitir certo grau de colaboração e normas que resistam à concorrência pura de

preços, como relatado por Joseph Bower, sob pena de a concorrência tornar-se ruínosa. Quando há risco de concorrência ruínosa, a resposta do setor privado é, caracteristicamente, criar cartéis ou lançar-se numa onda de fusões e consolidações, como nos setores do petróleo e do transporte aéreo. Essa modalidade de regulação privada de preços resolve o problema empresarial de uma concorrência de preços excessiva, mas não necessariamente de uma forma que maximize o bem-estar do consumidor. Simplesmente transfere uma bela quantidade de poupança dos consumidores para os produtores. Saber se essa poupança é necessariamente semeada de volta, na forma de inovações, permanece uma questão essencialmente aberta, que não é resolvida mecanicamente pela teoria econômica. Há um papel a ser desempenhado pelas medidas antitruste quando o exercício do poder de mercado em setores potencialmente concorrenciais simplesmente extrai poupança dos consumidores. Em setores caracterizados por economias de escala e monopólios naturais, a solução inclui a regulação. A idéia da concorrência gerenciada é reunir num mesmo conjunto a política antitruste e a regulação econômica. É difícil imaginar um comércio eficiente sem isso.

Em suma: a regulação morreu – viva a regulação. Apesar de si própria, a teoria econômica contribuiu para um novo híbrido: a regulação pró-concorrencial. Ao fazê-lo, e a despeito de seus preconceitos contra a administração estatal, a teoria econômica demonstrou que o aprendizado social é, afinal, possível. E uma regulação pró-concorrencial tem necessidade, antes de tudo, de reguladores sensíveis, competentes e que mantenham em mente o interesse público.