

Desregulamentação: a experiência norte-americana*

ELIZABETH M. M. Q. FARINA**

ANTONINA SCHEMBRI***

O presente artigo examina as principais características da experiência americana de desregulamentação, tendo sido escolhidos três casos representativos: serviços de transporte aéreo, de transporte rodoviário e de telecomunicações. A análise, baseada na Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC), que fornece os principais argumentos para a desregulamentação, mostra que este processo efetivamente melhorou a eficiência produtiva e a inovação, além de reduzir os preços. Entretanto, estes resultados foram alcançados pela entrada de novas firmas e pela concorrência interna e não pela força da concorrência potencial, como gostaria a TMC. Depois de um período de desconcentração e guerra de preços, os setores estão se tornando ainda mais concentrados do que no início dos anos 80. As participações de mercado das empresas líderes são maiores, apesar do maior número de firmas na indústria como um todo. A conclusão mais importante é que a eficiência dinâmica deve ser considerada, mas a concentração ainda é relevante. Portanto, a política antitruste deve ser eficiente e evitar fusões que enfraqueçam a concorrência, seja em seu sentido estático ou dinâmico.

1 - Introdução

O objetivo principal deste trabalho consiste em selecionar e reunir um conjunto de argumentos apresentados, de um lado, pela literatura da Organização Industrial (OI) no tocante à regulamentação de mercados concentrados e, de outro, pelos debates em torno da desregulamentação da economia americana na década de 80. Para tanto foram escolhidos três casos que já se tornaram clássicos do processo de desregulamentação nos Estados Unidos: os serviços de transporte aéreo, de transporte rodoviário e de telecomunicações.

Desde os primórdios da Economia, a concorrência tem sido vista como uma força que conduz à solução ótima para o problema econômico, assim como o monopólio vem sendo condenado por frustrar este ideal competitivo. De maneira geral, a regulamentação governamental dos negócios privados está associada às prescrições dos economistas denominados “institucionalistas”, aos quais se

* Este artigo baseia-se no relatório de pesquisa *A teoria da organização industrial: substrato teórico da regulação*, realizada por Elizabeth M. M. Q. Farina (coord.), Denise C. Cyrillo e Antonina Schembri (São Paulo: Fipe/Instituto Liberal de São Paulo, 1989). Uma primeira versão foi apresentada no XVII Encontro Nacional de Economia, recebendo relevantes comentários do Prof. Edgard A. Pereira que foram devidamente incorporados à presente versão. Como de praxe, os erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva das autoras.

** Do Departamento de Economia da FEA/IPE/USP e da Fipe.

*** Da Fipe/USP.

tem associado a Teoria da Organização Industrial (OI), nascida em Harvard nos anos 30 como reação ao elevado grau de abstração e irrealismo da teoria econômica tradicional, especialmente no tocante ao comportamento das modernas corporações. Ao contrário da mais pura tradição metodológica da Ciência Econômica, a OI desenvolveu-se como uma abordagem interdisciplinar, reunindo advogados, administradores e economistas, mantendo um forte traço empírico-institucional. Tal proposta metodológica foi estimulada pela publicação do livro de Berle e Means *The modern corporation and private property*, em 1932, e pelas audiências, estudos e relatórios da Comissão Econômica Nacional Temporária sobre a concentração do poder econômico, em 1938. Desde suas origens, portanto, a OI esteve ligada à problemática da regulamentação governamental do sistema econômico, relocando as preocupações da Teoria Econômica tradicional.

Um dos livros-textos mais utilizados pelos cursos americanos de OI [Scherer (1980)] define seu tema como o estudo de “como as atividades produtivas e a demanda da sociedade são harmonizadas através do livre mercado e como as variações e as imperfeições neste mecanismo afetam o grau de sucesso alcançado pelos produtores em satisfazer os desejos da sociedade no tocante à oferta de bens e serviços”. Indo mais além, a OI pretende sugerir formas de ajustamento de tal sistema, basicamente através da intervenção do governo, para aproximá-lo do desempenho do ideal competitivo.

O quadro analítico básico estabelece que o desempenho das empresas industriais é determinado pela estrutura de mercado em que operam, a qual, por sua vez, condiciona as práticas de concorrência. A estrutura é grandemente determinada por fatores tecnológicos e pelas condições básicas de oferta e demanda. Admite-se que o desempenho pode modificar a estrutura e a conduta, descrevendo um processo de retroalimentação do sistema. Entretanto, a absoluta maioria dos trabalhos empíricos e teóricos que seguem esta tradição da OI enfatiza a relação de causalidade da direção da estrutura para o desempenho, fazendo hipóteses sobre a conduta consistentes com aquela relação.

De modo geral, espera-se que estruturas concentradas, com barreiras à entrada, favoreçam a formação de preços monopolistas e práticas competitivas que visam manter tal posição de monopólio (promoção de vendas, proliferação de produtos, etc.). Muitos autores associam tais práticas à ineficiência e à perda de bem-estar, sugerindo a necessidade da regulamentação governamental. A partir de tal esquema teórico, a prescrição é regulamentar a estrutura para aproximar o desempenho do ideal competitivo. Daí a operação das agências anti-truste e comissões econômicas para controle da concentração industrial.

Ironicamente, uma das fronteiras de estudo da OI, conhecida como Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC), desenvolvida ao longo dos anos 70 e consolidada no livro de Baumol, Panzar e Willig (1982), serviu como base técnico-científica para o processo de desregulamentação verificado na economia

americana. Em meio ao crescente sucesso do neoliberalismo, as idéias compreendidas pela TMC penetraram com surpreendente velocidade tanto na literatura acadêmica como nas discussões daqueles que de alguma forma estão envolvidos nas contendas sobre regulamentação.

Grosso modo, a TMC afirma que é possível haver elevada concentração econômica, sem perdas sociais em termos de preços mais elevados e menor quantidade disponível para consumo. Basta que haja uma forte concorrência potencial e que não existam barreiras à entrada e à saída de firmas. O oligopólio fica dissociado de um desempenho necessariamente ineficiente, seja do ponto de vista produtivo (ineficiência X), seja do ponto de vista alocativo. Pelo contrário, dado um espectro tecnológico, pode emergir uma estrutura oligopólica eficiente do ponto de vista da alocação de recursos e consistente com o máximo bem-estar.¹

Isto não quer dizer que a chamada corrente institucionalista tenha passado a confiar no funcionamento pleno do mercado, já que a proposta de Baumol é a menos institucionalista dentre os diferentes programas de pesquisa que compõem a OI. Segundo Trebing, os neo-institucionalistas aceitam o controle social como uma tarefa da ciência econômica. Seu arcabouço analítico salienta os elos entre as organizações, o comportamento e o exercício do poder. A estrutura de mercado é uma variável e não um parâmetro. Na busca de soluções não há preferência pelas respostas derivadas do funcionamento irrestrito do mercado.

É exatamente deste grupo de economistas que se origina um relativo ceticismo em relação ao processo de desregulamentação da economia americana. Entretanto, estes autores não se identificam com uma defesa acrítica da prática regulamentária. Na verdade, reconhecem e atribuem os fracassos da regulamentação ao mau funcionamento das instituições regulamentadoras e ao abandono a que foram submetidas durante alguns governos americanos, como os de Truman e Eisenhower. Sendo assim, suas propostas vão no sentido de preservar as agências e a prática de regulamentação modernizando-as, ao invés de extingui-las.

O *rationale* para a regulamentação dos serviços de utilidade pública baseia-se, em geral, na presença de elevadas economias de escala, que justificariam o monopólio como uma estrutura a ser preservada através de barreiras institucionais à entrada. Ao mesmo tempo, admitindo-se que o poder econômico pode levar ao arbítrio e ao abuso, as políticas de produção e preços desses mercados deveriam ser também controladas pelo poder público exercido através das

¹ A TMC tem recebido um grande número de críticas e vem ocupando espaço nas publicações especializadas. Dentre os pontos mais questionados, conforme discussão desenvolvida em Farina (1990), estão as hipóteses de ausência de custos irreversíveis (*sunk costs*) e a velocidade de ajustamento de preços presumidamente mais lenta do que os ajustes de quantidade.

agências regulamentadoras.² Foi com base nesse tipo de argumento que se criaram as comissões de controle da indústria de serviços de transporte aéreo, de transporte rodoviário e de telecomunicações, além da maior parte das demandas levadas à Federal Trade Commission.

Ao longo da década de 70, vários fatores somaram-se para sustentar a onda de neoliberalismo nos Estados Unidos, dentre eles um profundo descontentamento com atuação do governo e as mudanças tecnológicas. Este momento coincide com o desenvolvimento da TMC, que pretendia ser nada menos do que uma síntese das teorias microeconômicas, ortodoxas e “à la” OI. Conforme salientado, a grande novidade dessa teoria, assentada sobre uma belíssima formalização teórica, era de que a concentração dos mercados poderia conviver com o bem-estar social, consubstanciado por vetores de preços e quantidades eficientes.

Esta teoria serviria de sustentação teórica para a desregulamentação dos serviços de utilidade pública. A grande expectativa repousa em ganhos de eficiência, menores preços e melhores serviços aos consumidores, com poucas perdas no tocante à concentração industrial e, conseqüentemente, de poder econômico. Dentre as previsões da TMC salientam-se a baixa relação entre preços e concentração de uma indústria, a ausência de subsídios cruzados e a ausência de discriminação de preços derivados da força da suposta concorrência potencial. Como diria Elizabeth Bailey, “embora o pequeno seja belo, o grande não é mau”. Entretanto, seria desejável também que houvesse uma desconcentração dos mercados desregulamentados, já que a Teoria da Regulamentação afirma que as agências regulamentadoras trabalham para proteger os regulamentados, erigindo barreiras institucionais à entrada, dentre outras benesses [Stigler (1975)].

Com os três estudos de caso descritos a seguir, procura-se apresentar os argumentos e resultados que a literatura americana recente tem trazido ao conhecimento do público.

2 - A desregulamentação das linhas aéreas

Há pouco mais de uma década o governo americano permitiu que as companhias aéreas domésticas determinassem suas tarifas e rotas, acabando com

² Na verdade, a OI não foi capaz de produzir uma teoria, partindo de inúmeras análises empíricas, que estabelecesse com precisão as relações entre estrutura-conduta-desempenho, especialmente no que tange à conduta. Exatamente por isso tem havido uma intensa concentração de esforços na produção teórica a partir dos anos 80 [Tirole (1988)].

uma regulamentação de 40 anos no setor. O principal arquiteto do processo de desregulamentação foi o economista Alfred Kahn, então *chairman* da agora extinta Civil Aeronautics Board (CAB), agências regulamentadoras do setor, criada em 1938.

A autoridade da CAB sobre as rotas permitia o controle da entrada na indústria tanto quanto nos mercados, e não apenas restringia a entrada de novas empresas, mas também sua distribuição entre os mercados. Usualmente, somente duas ou três empresas eram autorizadas a servir numa determinada rota. Apenas às empresas maiores, as chamadas nacionais, como a American e a United, era concedido o direito de atuar nos principais mercados de longa distância, enquanto as demais serviam regiões não sobrepostas do país.

As tarifas eram fixadas pela CAB por meio de uma fórmula que tomava por base a distância. Contudo, entre rotas com a mesma distância, os custos podiam variar sensivelmente, devido ao volume de tráfego, por exemplo. Além disso, as tarifas eram deliberadamente fixadas abaixo do custo nas rotas mais curtas e bem acima nas mais longas, estabelecendo a prática do subsídio cruzado. As mudanças técnicas na fabricação das aeronaves reduziram os custos nas rotas mais longas, porém as tarifas regulamentadas não se reduziram na mesma proporção, resultando numa elevação ainda maior dos preços em relação aos custos, nas rotas mais longas. Ao invés dos lucros nesses vôos aumentarem, a percentagem de ocupação dos lugares nas aeronaves (fator de utilização) começou a diminuir. Estudos realizados na década de 70 mostram que a concorrência com base no serviço tinha substituído a concorrência através do preço em muitas rotas [Douglas e Miller (1974), citado por Bailey (1986)].

A CAB deu o primeiro passo para a desregulamentação das tarifas quando autorizou as primeiras tarifas *Super Saver* na primavera de 1977. A desregulamentação total das rotas se deu em 31 de dezembro de 1981 e a das tarifas em 1º de janeiro de 1985.

Sandler (1988) mostra que nos dois primeiros anos da desregulamentação houve um incremento real da rivalidade (tanto de preço como extrapreço). Analisando a variação das participações de mercado entre 1974 e 1980, o autor conclui que a desregulamentação teve um efeito positivo no tocante à maior competitividade, especialmente nos mercados menos concentrados. As participações nos mercados altamente concentrados são geralmente estáveis, como reflexo de uma política de “viva e deixe viver”. Entretanto, mesmo para estes últimos a desregulamentação intensificou a rivalidade.

Como nesta primeira fase de desregulamentação o acesso aos aeroportos ainda era controlado através de comissões autorizadas pela Federal Aviation Administration (FAA) que, dessa forma, estavam protegidas das leis antitruste, as empresas rivais eram explicitamente proibidas de contestar qualquer aspecto da concorrência pelas rotas, com implicações anticompetitivas óbvias. Sandler

mostra em suas estimativas que, de fato, para os mercados que envolvem os aeroportos mais congestionados, há uma tendência sistemática a uma maior estabilidade nas participações de mercado.

Após a desregulamentação, de acordo com as propriedades previstas pela concorrência multiproduto e a teoria da contestabilidade, os subsídios cruzados, difundidos no período da regulamentação, deveriam ser significativamente erodidos e os preços flutuariam mais próximos dos custos. A concorrência potencial manteria o preço das passagens próximo aos custos, mesmo nos mercados altamente concentrados.

Previa-se também que os fatores de utilização aumentariam. Dado que os regulamentadores fixavam as tarifas em níveis muito altos em boa parte dos mercados, as companhias ofereciam um número de vôos e de lugares maior do que o economicamente eficiente nos mercados de longa distância potencialmente lucrativos, o que gerava excesso de capacidade.

Um estudo econométrico desenvolvido por Graham, Kaplan e Sibley (1983) nos primórdios da desregulamentação investiga estas hipóteses. Foram analisados 194 dos mais movimentados mercados durante o quarto trimestre de 1980 e o segundo trimestre de 1981. Os resultados indicam que em diversos pontos importantes o setor estava evoluindo da forma como os economistas tinham previsto, pois os fatores de utilização realmente haviam aumentado. Por outro lado, as tarifas eram positivamente relacionadas com a concentração. Portanto, a concorrência potencial não era suficientemente forte para eliminar toda a tentativa de aumentar os preços nos mercados concentrados.

Baumol e Willig (1986) atribuem a não contestabilidade do mercado de linhas aéreas à limitação imposta pelo espaço nos aeroportos. Se não há lugar para instalar o pessoal de terra e equipamentos de novas companhias, estas se deparam com uma barreira à entrada. Se construíssem sua própria infra-estrutura de terra, incorreriam em custos de saída.

A desregulamentação levou, confirmando as previsões, ao desaparecimento do subsídio cruzado. As tarifas passaram a variar com base na extensão e densidade do mercado. Nos mercados menores, onde a tarifa CAB era normalmente fixada abaixo do custo, os preços subiram entre 10 e 15%. Contudo, em todos os mercados com 201 ou mais passageiros por dia ou com rotas mais longas, as tarifas caíram significativamente (até 40%).

Embora as tarifas tenham, em média, diminuído, os benefícios foram geograficamente mal distribuídos. Isto não tem, todavia, origens puramente discriminatórias. As companhias podem reduzir custos operando com aeronaves maiores e fator de utilização mais alto. O tamanho médio das aeronaves cresce com a densidade do mercado, e para cada intervalo de densidade o tamanho cresce com a distância. Da mesma forma, dado que nos mercados turísticos os passageiros são menos sensíveis ao tempo, pode-se esperar que a demanda por

serviços de baixo custo seja maior nesses mercados, sendo que este custo mais baixo contribui para as menores tarifas dos mercados turísticos. Tais diferenças de tarifa não seriam permitidas sob a regulamentação, e o fato de terem evoluído com a desregulamentação sugere que os mercados tornaram-se mais eficientes, na interpretação dos defensores da desregulamentação.

A persistência e mesmo intensificação da discriminação de preço, na qual consumidores diferentes pagam preços diferentes pelo mesmo serviço, tem sido uma surpresa, o que pode ser explicado pelas claras características monopolistas e oligopolistas da maioria dos mercados.

A prática de discriminação de preços só se configura quando o mesmo bem é vendido por preços diferentes, com o intuito de extrair o excedente do consumidor e elevar os lucros do produtor. Sendo assim, na presença de custos diferentes, associados a transporte ou a qualquer outro item, preços diferentes não implicam discriminação. Pelo contrário, sendo iguais os preços, estará havendo discriminação dos consumidores que independem de tais custos adicionais. Quando um monopolista é forçado a cobrar um preço uniforme, este se eleva nos mercados de maior elasticidade e se reduz nos de menor elasticidade. Tal mecanismo corresponde à prática de um subsídio cruzado que é eliminado.

O uso de diferentes qualidades de serviços, como as classes nos aviões, pode também ser entendido como discriminação, uma vez que seu objetivo é, em parte, absorver o excedente do consumidor, separando-os em grupos associados a diferentes preferências. O exemplo típico para os serviços aéreos é constituído pelo grupo de passageiros executivos e o de turistas.

Tirole (1988) mostra que os efeitos de uma discriminação de preços do tipo acima descrito são ambíguos. Há que se ponderar as perdas dos consumidores com baixa elasticidade-preço com os ganhos dos mercados de alta elasticidade e com o excedente do produtor. A eliminação da discriminação de preços pode ser particularmente perigosa se levar ao fechamento de um dos mercados. Nesse caso, a discriminação pode conduzir a um melhoramento do tipo Pareto: o monopolista eleva seus lucros, o excedente do consumidor do mercado de alta elasticidade torna-se positivo e o do mercado com baixa elasticidade não se altera.

Do ponto de vista distributivo, a discriminação eleva os lucros monopólicos às expensas do consumidor. Entretanto, os grupos de baixa elasticidade são frequentemente os consumidores de renda mais elevada. Sendo assim, não se pode ser contra a discriminação *a priori*, com base em considerações distributivas. Porém, no caso dos serviços de transporte aéreo, a literatura não coloca em dúvida que o consumidor foi beneficiado. Clifford Winston, da Brookings Institution, em Washington, calcula que a queda nas tarifas proporcionou aos passageiros, nos primeiros 10 anos de desregulamentação, ganhos de aproximadamente US\$ 100 bilhões, o que provocou um explosivo crescimento numa

indústria que estava supostamente madura. O volume de passageiros elevou-se de 240 milhões em 1978 para cerca de 455 milhões em 1988. Nas palavras do Secretário de Transportes, James Burnley: "A desregulamentação tornou-se a mais bem-sucedida reforma populista dos últimos 40 anos" (*Business Week*, 19/12/1988).

Logo após a desregulamentação, surgiram inúmeras companhias novas oferecendo viagens aéreas baratas e estimulando as grandes empresas a diminuírem seus preços. Em 1978 existiam 30 companhias de transporte aéreo, número que subiu no começo da década seguinte para 200. As empresas entrantes geralmente ofereciam menos comodidade e maior quantidade de lugares do que as que já se encontravam regulamentadas, mas a principal diferença estava em sua estrutura de custos. As entrantes normalmente pagavam menores salários e tinham normas de trabalho muito menos restritivas. Na opinião de Kahn, a maciça entrada de novas empresas, com custos menores e capazes de oferecer passagens mais baratas que as já estabelecidas, mostra claramente o quanto os custos destas últimas estavam "inchados" sob a proteção da regulamentação.

Com o aumento da participação das novas empresas, e a inevitável adaptação das antigas, os custos do trabalho caíram sensivelmente em decorrência de menores salários e normas de trabalho mais competitivas, aliados ao emprego de maior parcela de trabalhadores não sindicalizados. Houve, também, aumento na produtividade do trabalho, pois enquanto o emprego aumentou 39%, entre 1976 e 1986, as receitas cresceram 87%. O resultado desta redução de custos e preços tem sido uma mão-de-obra insegura e agitada, com o aumento dos conflitos entre a administração e os trabalhadores. Porém, os defensores da desregulamentação argumentam que, do ponto de vista da sociedade, níveis salariais monopolistas não são mais aceitáveis do que lucros monopolistas. Assim, a origem desses conflitos pode ser encontrada tanto na desregulamentação como nos privilégios engendrados e perpetuados pela regulamentação.

Para Henry Duffy, presidente da Air Line Pilots, a desregulamentação foi uma calamidade: "A desregulamentação brutalizou as relações entre o trabalho e a administração", afirma. Porém, ele acredita que o setor está finalmente entrando numa nova era de estabilidade trabalhista, devido ao aumento das fusões entre empresas, o que permite negociar novamente com umas poucas companhias financeiramente fortes e, assim, padronizar os contratos de trabalho, como ocorria antes da desregulamentação.

Realmente, após uma entrada inicial em larga escala de empresas novas e competitivas, houve uma reversão da tendência com uma volta à concentração. Uma seleção "darwiniana" tirou de campo os jogadores menores ou mais fracos, deixando a American, a United e várias outras. Muitas companhias desapareceram numa onda de fusões e falências que começou em 1985 e só diminuiu três anos depois, sendo o número atual de 125. Em consequência, as cinco

maiores empresas controlam cerca de 70% do tráfego de passageiros, acima, portanto, dos 60% que elas detinham 10 anos atrás.

Esta reconcentração é sem dúvida a maior “surpresa” da desregulamentação. Kahn admite que os proponentes da desregulamentação iludiram-se com a aparente falta de evidências de economias de escala. A principal explicação para a diversidade nos custos das companhias parecia estar nas diferenças entre suas estruturas de rotas, as quais seriam eliminadas pelo fim das restrições à livre entrada e saída de empresas no mercado. Este raciocínio, aliado à mobilidade física das aeronaves, que podem ser transferidas facilmente de uma rota ou companhia para outra, levou a que fossem subestimados os outros obstáculos à entrada.

É verdade também que alguns dos métodos que as empresas de transporte aéreo adotaram para sobreviver durante a desregulamentação foram certamente inesperados. Uma das armas mais eficientes que as grandes companhias estão usando para vencer as menores são os novos e sofisticados computadores. Um sistema de reservas por computador (CRS) pode transmitir rapidamente mudanças nas tarifas para milhares de agentes de viagem, os quais também emitem passagens usando o sistema. Dessa maneira, as grandes companhias conseguem manter a lealdade desses agentes, os quais são responsáveis por 70% do total de passagens vendidas.

A American Airlines foi a primeira a perceber a importância do CRS, sendo o seu Sistema Sabre agora um dos maiores no ramo de processamento de dados do mundo.

O desenvolvimento de um CRS custa dezenas de milhões de dólares, o que o deixa fora do alcance das empresas menores. Estas empresas conseguiram, através de medidas antitruste, ter seus vôos listados nos sistemas das grandes companhias. Sempre que um agente de viagem usa o sistema para vender a passagem de uma pequena companhia, esta tem que pagar uma taxa para a proprietária do sistema.

Porém, a vantagem tática de possuir um CRS é pequena, quando comparada ao valor das informações que este fornece à companhia. Através do Sabre, a American Airlines, por exemplo, pode saber instantaneamente onde querem ir os passageiros e quanto eles estão dispostos a pagar. Com base nessas informações, as grandes companhias têm conseguido desenvolver uma estrutura de tarifas que lhes permite estar à altura dos descontos que as empresas menores usam para abrir caminho no mercado. Graças a uma técnica denominada *yield management*, pode-se igualar qualquer nova queda nas tarifas tão eficientemente quanto possível. Os programas fornecem estratégias para definir o número de lugares que devem ser alocados em todos os níveis de tarifas – integrais ou com desconto – em cada um dos milhares de vôos diários. É o mais eficiente discriminador de preços jamais imaginado pela microeconomia.

Um voo numa manhã de segunda-feira, de Chicago para Nova York, pode apresentar 70 lugares vazios uma semana antes da partida. No passado, quase todas as companhias se viam tentadas a oferecer descontos simplesmente para ocupar todos os lugares do avião. O novo sistema mostra o padrão histórico do voo e determina quantos lugares se deve reservar para executivos, os quais pagarão a tarifa integral minutos antes da partida.

O CRS parece ser a principal razão pela qual, das 16 companhias nacionais que começaram a operar depois de 1978, apenas quatro ainda continuam no mercado. Tudo isso faz com que Michael Levine, da Business School da Yale University, considere a principal barreira à contestabilidade dos mercados.

Os computadores não estabelecem necessariamente vínculos duradouros com os passageiros. Para atingir isso, as companhias criaram os programas *frequent flier*, os quais dão descontos na compra de uma determinada quantidade de serviço. Este sistema é muito usado pelas empresas cujos executivos viajam com frequência a negócios.

As companhias aéreas americanas descobriram, após a desregulamentação, que a maneira mais eficiente de transportar passageiros para o maior número de destinos possíveis é usando estruturas de rotas que se parecem com raios partindo de um ponto central (estrutura "centro-raio"). Existem incontestáveis vantagens, em termos de eficiência: a maior qualidade do serviço *on-line* (no qual os passageiros fazem conexão em aviões da mesma companhia), a plena ocupação de aeronaves maiores e a possibilidade de oferecer grande número de destinos a partir de todos os pontos do sistema.

Se o CRS e o *frequent flier* tornaram a entrada no mercado mais cara, a estrutura "centro-raio" pode torná-la impossível. Dado que as companhias aéreas tendem a se concentrar em um ou dois centros, ao invés de adotarem uma rede de rotas por todo o país, elas se tornaram quase-monopolistas locais. Por outro lado, a estrutura "centro-raio" evitou a concretização da principal preocupação do período inicial da desregulamentação. Os críticos argumentavam que, uma vez que as companhias tivessem liberdade para escolher suas rotas, as pequenas cidades seriam excluídas. As operações "centro-raio" desencorajaram o abandono dessas rotas, que, por alimentarem o tráfego, permitem obter economias de escala com o uso de aviões maiores. Porém, este sistema tem seus inconvenientes. Um exemplo extremo ilustra como a estrutura "centro-raio" tem afetado as pequenas cidades: em 1979, era possível viajar de Fargo a Bismarck, escolhendo entre três companhias, por US\$ 19; desde então, duas dessas companhias foram compradas e a outra encerrou suas atividades; agora, é necessário realizar o percurso passando pela cidade mais próxima, Minneapolis, a 250 milhas de distância na direção oposta, pagando algo em torno de US\$ 350.

Outra questão importante é que, embora o sistema "centro-raio" tenha mantido o serviço para a maioria das pequenas cidades, ele tem contribuído pa-

ra congestionar os principais aeroportos. Poucos previram a piora da qualidade e particularmente os congestionamentos e atrasos que vêm afligindo os passageiros nos últimos anos. E parte desses transtornos são, sem dúvida, resultado da resposta dos consumidores a tarifas menores, e que correspondem a um serviço de menor qualidade. Em contrapartida, o governo não tem investido o suficiente na infra-estrutura da indústria de transporte aéreo. Embora o tráfego tenha dobrado, nenhum grande aeroporto entrou em operação desde 1974. Atualmente, existem apenas dois novos aeroportos em construção – em Denver e em Austin – e, além disso, as companhias e os funcionários do governo têm tido problemas de cooperação. Em Denver, tanto a United como a Continental consideraram que o aeroporto planejado é muito grande e caro. Já para os representantes do governo, as empresas estavam apenas tentando impedir a entrada dos novos competidores que um aeroporto maior permitiria.

Em alguns dos antigos aeroportos os efeitos da demissão em massa dos controladores de voo (devido a uma greve), em 1981, ainda se fazem sentir. Tais controladores, em número insuficiente, “lutam” diariamente com equipamentos obsoletos e aeroportos superlotados. Os atrasos custam às companhias e a seus consumidores acima de US\$ 3 bilhões anualmente, de acordo com uma estimativa governamental.

Para encorajar a concorrência é necessário que o governo crie mais espaço nos aeroportos e mais capacidade no sistema de tráfego aéreo. Segundo Robert Crandall, *chairman* da American Airlines, o problema não é a existência de poucas empresas, mas sim de pouca capacidade: “Se houver suficiente capacidade no sistema, então poderemos competir”. Crandall, assim como a maioria dos executivos das grandes companhias, foi contra a desregulamentação 10 anos atrás. Sobre esta questão ele declara: “Eu não tinha suficiente confiança no livre mercado. Cometi um erro.”

Richard Ferris, *ex-chairman* da United, foi o único executivo das grandes companhias a apoiar a desregulamentação, pois acreditava que ela permitiria que fosse introduzida a noção de eficiência entre os objetivos das empresas do setor. Porém, salienta que muitas das recentes fusões não deveriam ter sido permitidas: “A concorrência é a única maneira de garantir um preço justo.”

Do ponto de vista de Kahn, o processo de concentração reflete principalmente falhas na aplicação da lei antitruste para as fusões ocorridas. Entre 1985 e 1987 ocorreram 20 fusões, nenhuma delas contestada pelo Department of Transportation, mesmo quando criavam um quase-monopólio em cidades-centro (dentro da estrutura “centro-raio”) sob o argumento de que “as forças de mercado fornecem amplas oportunidades para que novos concorrentes entrem na maioria dos mercados” [McGinley (1986), citado por Butler e Huston (1989)]. Butler e Huston argumentam, com base na TMC, que para estimar o impacto de tais fusões é necessário conhecer a extensão pela qual a concorrência potencial *per se* limita a política de preços dos sobreviventes. Analisando dados de 1986,

A ICC tinha autoridade para fixar os preços que deveriam ser seguidos pelas empresas do setor, mas os *bureaus* regionais, na prática, apresentavam propostas de tarifas que geralmente eram aprovadas e aplicadas pela ICC. Para ingressar no setor era necessário obter o “direito de operação” (*operating right*), o qual consistia na permissão concedida pela ICC para transportar, entre duas localidades, uma mercadoria específica. As empresas poderiam obter o referido direito de operação requerendo-o diretamente à ICC ou comprando-o de outras empresas. Procurava-se, também, assegurar o fornecimento de um serviço adequado e evitar discriminações monopolistas. Na área da regulamentação financeira, a ICC tinha autoridade para prescrever sistemas contábeis, supervisionar a emissão de ações e bônus e aprovar ou proibir fusões.

Grande número de especialistas, como, por exemplo, George Stingler (um antiintervencionista declarado), afirma que a regulamentação do setor nada mais era do que uma estratégia do tipo cartel para entrada e preço, com apoio e supervisão da ICC. Do ponto de vista de William Shepherd (crítico regulacionista da TMC), a regulamentação “geralmente resultou em política de preços do tipo cartel, restrição à entrada e ineficiência... O esforço da comissão foi no sentido de impedir cortes de preços e procurou elevá-los mediante a aprovação das tarifas de conluio propostas.”

O Motor Carrier Act, de 1980, foi o ponto culminante de uma série de eventos relacionados. O início do processo deu-se em 1973, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) aumentou não só os preços como também a incerteza de fornecimento de combustível. Como consequência, em dezembro de 1973 o Congresso aprovou a legislação que diminuía o limite de velocidade permitido nas rodovias, o que resultou em custos operacionais mais altos para o setor, porque qualquer economia de combustível (e o setor questionou se realmente existia tal economia) foi mais do que compensada por outros aumentos nos custos. Nas rotas de longa distância, os custos de capital e trabalho cresceram na mesma proporção do aumento na duração do percurso. Esta nova situação tornou muito mais custosas as ineficiências operacionais provocadas pela regulamentação (tal como as viagens de retorno sem carga).

A desregulamentação foi defendida por muitos economistas, pelo Justice Department, pelo Department of Transportation, e muitos outros. Porém, as empresas e o sindicato dos trabalhadores do setor foram intransigentemente contra. Segundo o relatório do Committee on Judiciary do Senado,³ que investigou a regulamentação do setor do transporte rodoviário de carga, seus efeitos negativos podiam ser divididos em três tipos: desperdício e ineficiência, falta de concorrência e tarifas elevadas.

³ *Federal restraints on competition in the trucking industry: antitrust immunity and economic regulation*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1980.

A regulamentação determinada pela ICC tinha levado ao desperdício e à ineficiência. Por exemplo, como as companhias regulamentadas ficaram restritas às mercadorias e às rotas determinadas pela ICC, os caminhões muitas vezes faziam a viagem de volta vazios. A regulamentação das tarifas criou incentivos para que as empresas não procurassem manter seus custos baixos, devido ao fato da ICC permitir aumentos de tarifas quando ocorriam aumentos nos custos. Embora existissem aproximadamente 18 mil empresas transportadoras sob a regulamentação da ICC, apenas algumas serviam todas as rotas existentes. Por isso, havia muito menos concorrência entre as empresas do que seria recomendado pelas características do setor.

Evidências de que as tarifas estavam relativamente altas podiam ser encontradas: *a)* na existência de empresas dispostas a adquirir os direitos de operação por grandes somas, na perspectiva de obterem futuros lucros no fornecimento do serviço; e *b)* no fato de os direitos de operação serem arrendados pelos proprietários a outras empresas, em troca de 20 a 40% das receitas geradas na rota.

Por outro lado, os oponentes da desregulamentação argumentavam que ela conduziria ao aumento da concentração, e até ao monopólio, em algumas rotas. Com a concorrência aumentariam também as falências e a instabilidade dos preços. Outro argumento contra a desregulamentação era de que prejudicaria as cidades menores.

Com o Motor Carrier Act de 1980 foi estabelecido um intervalo de tarifas livres, permitindo-se, por exemplo, que as empresas fizessem variações de 10% ao ano na tarifa sem necessidade de autorização da agência, esquema semelhante ao adotado pela CAB nos primórdios da desregulamentação das linhas aéreas. Facilitou-se às novas empresas a entrada no setor e às empresas já existentes a expansão de seus serviços. O número de mercadorias livres da regulamentação da ICC foi ampliado, bem como permitiu-se às companhias transportarem mercadorias sujeitas à regulamentação juntamente com as isentas de controle, tendo havido ainda muitas outras medidas de cunho liberalizante.

Em junho de 1981 Marcus Alexis, *chairman* da ICC, prestou depoimento sobre o impacto do Motor Carrier Act, perante a Subcommittee on Surface Transportation of House Committee on Public Works and Transport. Podem ser destacados os seguintes pontos de sua declaração: *a)* de julho de 1980 a junho de 1981, 2.932 novas empresas solicitaram à ICC autorização para entrar no setor, e as transportadoras já instaladas solicitaram e obtiveram mais de 14 mil autorizações para expansão das operações ou remoção de restrições; *b)* as queixas dos consumidores caíram em relação ao ano anterior, sendo que as dos consumidores das pequenas localidades caíram bem mais que as dos consumidores das comunidades maiores; *c)* o serviço para as pequenas cidades em geral melhorou; e *d)* a situação financeira das empresas apresentava-se mais equilibrada que em outros períodos economicamente similares, durante a regulamentação.

É oportuno lembrar a pouca disponibilidade de dados encontrada pelos pesquisadores interessados no setor. Provavelmente, esta dificuldade é causada pelas próprias características do setor, mais pulverizado e com maior número de pequenas empresas do que o de transporte aéreo, por exemplo. Outra possível causa seria o fato de o mesmo ainda continuar parcialmente regulado pela ICC, o que diminuiria sua transparência.

Daughety e Nelson (1988) desenvolveram um estudo econométrico comparando a estrutura de custos do setor em quatro momentos diferentes, antes e depois da desregulamentação. Durante o período 1953/58 ocorreram apenas pequenas mudanças de ordem tecnológica, havia pouca ou nenhuma entrada, e a regulamentação foi aplicada mecânica e coerentemente. Assim, os dados desse período fornecem um cenário de estabilidade regulamentadora e tecnológica, e os outros anos da época da regulamentação permitem examinar as consequências do fim desse ambiente estável. Finalmente, o ano de 1982 mostra as consequências do fim da regulamentação.

Surpreendentemente, identificaram-se maiores semelhanças entre as funções de custo nos primeiros períodos da regulamentação e da desregulamentação que entre os resultados obtidos no início e no fim da regulamentação. Estas observações são consistentes com o argumento de que: *a)* o grau das distorções induzidas pela regulamentação, ao nível das firmas individuais, foi mínimo nos anos 50; *b)* ficou mais forte na década de 60, quando o processo de regulamentação tornou-se mais complexo e lento; *c)* diminuiu ao final dos anos 70, com as primeiras mudanças liberalizantes; e *d)* finalmente (teoricamente), desapareceu com a desregulamentação [Daughety (1984) e Dobesh (1973)].

O número de empresas transportadoras atuando na economia americana cresceu de cerca de 18 mil em 1978 para quase 33 mil em 1985, ao passo que a maioria das novas transportadoras autorizadas a entrar no setor eram pequenas empresas. Por outro lado, devido ao abrandamento das restrições à entrada e ao corte nas tarifas, as empresas têm enfrentado maiores pressões financeiras. O número de falências, por exemplo, tem crescido acentuadamente com a desregulamentação: passou de 162 em 1978 para 1.409 em 1984 e 1.533 em 1985. Uma das consequências das pressões financeiras embutidas em todas estas falências tem sido uma tendência à “dessindicalização” do setor. Observa-se que as empresas que empregam mão-de-obra sindicalizada têm reduzido seus custos através de negociações, ou então têm achado formas de evitar os salários e as normas de trabalho dos sindicatos.

Na medida em que a desregulamentação eliminou as restrições à livre escolha de rotas, uma estrutura “centro-raio” tem evoluído no serviço do tipo *less-than-truckload* (LTL) – cargas pesando 10 mil libras ou menos. Operacionalmente, as cargas LTL de várias origens são consolidadas nos principais terminais (centros) e então enviadas a seus destinos, sendo que a adoção do sistema

“centro-raio” permitiu preservar o serviço em muitas das rotas que servem pequenas localidades.

Kling (1988), porém, afirma que, apesar da ICC ter facilitado, a entrada acabou não ocorrendo, devido aos elevados custos fixos da instalação de um terminal. Assim, a presença de economias de escala representaria uma significativa barreira à entrada. Sem entrada, com falências e fusões de algumas grandes firmas, a tendência em direção à concentração seria inexorável. Analistas da ICC, por outro lado, afirmam que boa parte do crescimento na participação de mercado no LTL deveu-se à expansão de novos segmentos de mercado, e não ao aumento da concentração em rotas específicas.

As conclusões do estudo de Kling apontam para um aumento na concentração do setor como um todo. Segundo ele, com a substituição das forças burocráticas pelas de mercado como regulamentadoras de conduta, a fonte de poder não é necessariamente diferente. Desde que as tentativas de diferenciação da qualidade de serviço podem ter apenas um sucesso limitado, o aumento da concentração é talvez o caminho mais curto para o controle da concorrência, dificultado apenas pelas restrições antitruste.

No transporte rodoviário de carga sempre houve uma grande diversidade de preço/serviço, com algumas empresas especializando-se em fretes em geral, outras no arrendamento de veículos e outras mais no transporte de mercadorias específicas. Após a desregulamentação tem havido mais flexibilidade, como, por exemplo, o ingresso de muitas companhias de *leasing* no mercado de fretes.

Bailey (1986) cita evidências de que a produtividade cresceu e que os custos e preços caíram após a desregulamentação. Segundo seu ponto de vista, as lições de produtividade verificadas no transporte aéreo estão sendo repetidas. Todavia, devido às pressões das autoridades regulamentadoras estaduais e do sindicato, a desregulamentação não tem tido o avanço que seria desejável em bases puramente econômicas.

4 - A desregulamentação nas telecomunicações

A chamada indústria de telecomunicações envolve dois segmentos de dinâmica distinta, embora interligados: os serviços de telecomunicações e a fabricação de equipamentos, que têm sido tradicionalmente regulamentados na maior parte dos países ocidentais (os serviços de telecomunicações são prestados por empresas estatais).

Com a onda neoliberal dos anos 70, foram-se definidos os processos de desregulamentação e privatização dos serviços de telecomunicações, concretizados no início da década de 80. Entretanto, foi no setor de fabricação de equi-

pamentos que a chamada “convergência tecnológica” com a indústria de informática alterou mais significativamente as condições de concorrência. Esta indústria congrega três categorias de equipamentos: os de transmissão, que transportam os sinais emitidos, os de comutação, que conectam as chamadas intra e inter-redes, e os periféricos, que englobam os equipamentos da ponta do sistema, de posse do usuário (desde aparelhos telefônicos até terminais inteligentes multifuncionais) [Mesquita Moreira (1988)].

Na categoria de comutação pública (centrais) e privada (PABX), a convergência tecnológica levou à substituição de centrais analógicas por digitais. Na transmissão, incluem-se cabos coaxiais para longas distâncias, transmissores de microondas, sistemas de satélites e fibras óticas. A maior parte das vendas destes equipamentos destina-se às empresas públicas de telecomunicações, com exceção dos Estados Unidos, Canadá, Japão e, mais recentemente, Inglaterra, onde este serviço é oferecido pelo setor privado. Com a introdução da microeletrônica, verificou-se um barateamento dos equipamentos, ampliando a participação das empresas privadas. As pequenas firmas adquiriram vantagens competitivas e montaram seus próprios sistemas de processamento e transmissões de informações, entrando no mercado de grandes firmas tradicionais.

Entretanto, como o mercado de serviços públicos é predominantemente estatal, o ambiente competitivo das empresas depende fundamentalmente da política governamental. Em geral, os produtores nacionais são privilegiados, promovem-se fusões a fim de fortalecer a competitividade internacional e limita-se o número de produtores nos mercados nacionais.

A transnacionalização caracteriza o mercado mundial de teleequipamentos. Entre as maiores firmas, somente a Western Electric – subsidiária da American Telegraph and Telephone (AT&T) – não tem filiais no exterior, em virtude de proibição da lei antitruste. A ITT, por sua vez, só pode operar fora dos Estados Unidos.

É nesse cenário de profundas alterações tecnológicas que se dá a privatização dos serviços de telecomunicações na Inglaterra e a desregulamentação nos Estados Unidos, onde ocorreu de forma apenas parcial. O *rationale* da regulamentação, centrado nas elevadas economias de escala, foi profundamente abalado pela mudança do paradigma tecnológico. O mercado teria ampliado sua contestabilidade. Passava a ser desnecessário o controle de entrada para manter a eficiência e, pelo contrário, a contestabilidade dependia da eliminação desse controle.

A partir do final dos anos 50, um grupo de empresas solicitou à Federal Communication Commission (FCC), agência regulamentadora do setor, permissão para entrar na indústria americana de telecomunicações competindo com a AT&T. Este processo de abertura acelerou-se como resultado da ação antitruste contra a AT&T arquivada em 1974 pelo U.S. Department of Justice. Em

1984, a AT&T foi despojada de suas companhias operacionais como resultado de uma condenação da lei antitruste em 1982. Os segmentos locais de suas 22 Bell Operating Companies foram reestruturados em sete companhias *holding* regulamentadas (as Baby Bells). Estas enfrentam restrições em sua linha de atuação, pois não podem atuar no serviço de longa distância nem fabricar equipamento.

O mercado de serviços interurbanos e equipamento terminal passou por um processo de desregulamentação. Em contrapartida, o governo removeu as restrições ao fornecimento de serviços a outras companhias pela AT&T e permitiu sua entrada no setor de informática. Porém, nas palavras de Robert W. Crandall da Brookings Institution, “a grande surpresa na desregulamentação do setor de telefonia tem sido a ausência de desregulamentação. A indústria continua quase tão regulamentada hoje como há 20 anos... Os mais importantes serviços interestaduais e intra-estaduais continuam sob regulamentação tarifária. O principal evento no setor não foi a desregulamentação, mas o desmembramento (da AT&T).”

Quando do desmembramento, os críticos estavam convencidos de que a concorrência, intensa ou não, teria vida breve. Eles argumentavam que a AT&T – que conservou os mercados interurbanos e a fabricação de equipamento – dominaria qualquer concorrente nessas áreas, sendo que muitos analistas de Wall Street duvidaram da possibilidade de as sete companhias regionais se tomarem lucrativas. A realidade, porém, tomou outra direção. Atualmente, o mercado de equipamento compreende vendedores de todo o mundo, com empresas agressivas como a alemã Siemens e a canadense Northern Telecom. Centenas de empresas competem no mercado interurbano, sendo que duas delas, a Microwave Communication Inc. (MCI) e a US Sprint, estão em condições de ameaçar a AT&T.

Já as Baby Bells têm apresentado bom desempenho, com o retorno de suas ações atingindo níveis superiores aos da própria AT&T, que apresentou lucros decepcionantes após o desmembramento, fato atribuído ao excesso de empregados e ao livre mercado, com o que não estava acostumada. Justamente como no caso das companhias de transporte regulamentadas, a AT&T tinha o custo do trabalho como o principal fator para seus altos custos. No mercado de comunicações interurbanas, muitos dos ganhos de produtividade, advindos das mudanças tecnológicas, foram transferidos para a mão-de-obra [Peoples (1985) citados por Bailey (1986)]. Havia claramente excesso de funcionários antes da desregulamentação. O estudo de uma empresa de consultoria mostrou que a AT&T tinha quatro trabalhadores para cada administrador, comparando-se à proporção de nove para um da maioria dos concorrentes.

Entre janeiro de 1982 e o desmembramento, em janeiro de 1984, a AT&T dispensou 6% de sua força de trabalho. Em julho de 1984, pela primeira vez em sua história a companhia anunciou um congelamento da estrutura salarial de to-

da a sua administração, o que afetou 114 mil empregados. Um mês depois, a empresa eliminou 11 mil postos de seu setor tecnológico e um ano mais tarde a área de sistemas de informação extinguiu 24 mil empregos.

Bailey (1986) afirma que a remuneração e as regras de trabalho sob a regulamentação eram mais favoráveis à mão-de-obra do que o seriam num sistema competitivo, e a administração era beneficiada através de estruturas burocráticas inchadas. Assim, o desmembramento engendrou enormes aumentos de produtividade.

A AT&T ainda controla 80% do mercado interurbano, mas os concorrentes estão fazendo constantes investidas, ao mesmo tempo em que as companhias regionais solicitam permissão para entrar nessa área. A MCI, com cerca de 10% do mercado interurbano, tem sido a principal oponente, com receitas que têm crescido à taxa de 27% desde o desmembramento, enquanto as da AT&T têm atingido apenas um modesto 1%. A US Sprint, uma sociedade entre a GTE e a United Telecommunications, que controla algo em torno de 7% do mercado interurbano, ainda não apresentou lucro, mas agora, com uma rede de fibra ótica de US\$ 3 bilhões instalada, suas receitas devem crescer bastante. As sete companhias regionais continuam em busca de maior liberdade, particularmente do direito de iniciar seus próprios serviços de informações, como as páginas amarelas eletrônicas, num esforço para ampliar o considerável sucesso que têm tido desde o desmembramento.

As Bells começaram a vida com óbvias vantagens. Herdaram uma média de US\$ 17 bilhões em ativos e o efetivo monopólio do serviço local em suas áreas. Mas as Bells têm prosperado além das expectativas, graças a cortes nos custos, redução do endividamento, aumento dos lucros, *lobbies* para maior liberdade operacional e mesmo empreendimentos em mercados nascentes não regulados. Cada uma das Bells tem crescido no seu próprio ritmo. Algumas, como a Bells South, foram agraciadas com um crescimento populacional em sua região, enquanto outras, como a U.S. West, têm sido limitadas devido aos custos para manter o serviço ao longo de vastas áreas.

Comparado ao setor de transporte, na indústria de telefonia o nível do subsídio cruzado era bem mais elevado. As tarifas interurbanas foram mantidas artificialmente altas e invariáveis face a diferenças de tráfego (é, portanto, custos marginais) pelos regulamentadores estaduais e federais e foram usadas para subsidiar o mercado local. Com o desmembramento, as tarifas interurbanas caíram, enquanto as locais subiram. Os 90 milhões de assinantes residenciais e os 18 milhões de pequenas empresas que raramente usam o serviço interurbano estão pagando hoje aproximadamente 35% mais em suas chamadas locais do que na época do desmembramento. Para os consumidores que usam o serviço interurbano com frequência, a situação atual é bem melhor, já que algumas empresas cortaram seus gastos com comunicações em mais de 50%. Mesmo com este crescimento das tarifas locais, o serviço telefônico, no total, está cerca de

16% mais caro que em 1983 e, levando-se em conta a inflação, seu custo real nos Estados Unidos está um pouco mais baixo do que então.

Crandall (1988) considera, porém, que boa parte do subsídio cruzado ainda permanece devido ao sistema de taxas de acesso estabelecidas pelos reguladores estaduais e federais. Tais taxas são pagas às companhias locais, onde começam e terminam as chamadas. Em 1986, as contas dos assinantes responderam por 3,7% da receita das companhias locais, enquanto as taxas de acesso contribuíram com 28%.

Como estas taxas de acesso foram fixadas em níveis muito superiores aos custos, para as chamadas interurbanas, criou-se um incentivo para os grandes consumidores, diretamente ou através das companhias de serviço interurbano, procurarem alternativas tecnológicas para realizar as conexões de suas chamadas, o que pode ser considerado uma ineficiência, a nível da economia, introduzida pela regulamentação, que ainda permanece. Segundo Bailey (1986), muitas empresas estão conduzindo seu próprio serviço em comunicações, mesmo em situações onde seus custos excedem substancialmente àqueles das companhias telefônicas. Uma vez que este processo vem se desenvolvendo lentamente, continuam as pressões, oriundas do Congresso, para a permanência do subsídio cruzado, mesmo com o reconhecimento, por parte da FCC, das perdas de bem-estar inerentes a este sistema.

Ainda que muito limitadas, as mudanças na política de preços têm sido criticadas tendo em vista representar uma ameaça à universalidade do serviço. Mas as evidências não dão suporte a esta preocupação: em primeiro lugar, a elasticidade-preço da demanda dos serviços de acesso local é extremamente baixa; e, em segundo, não há evidências de que a participação dos consumidores de baixa renda, a nível local, tenha caído, mas, ao contrário, parece ter havido, após o desmembramento, um aumento da parcela de assinantes entre estes consumidores.

Uma das principais preocupações quando do desmembramento foi de que a fragmentação do sistema de telecomunicações poderia causar uma queda na qualidade do serviço e reduzir a produção. No primeiro ano após o desmembramento, realmente ocorreram alguns problemas – como dificuldades em se obterem instalações rápidas ou serviços de reparo –, mas desde 1984 os problemas têm sido poucos.

As pequenas empresas e os assinantes residenciais vêm sofrendo incômodos por terem que tratar com muitas empresas quando vão pagar suas contas ou solicitar um conserto. Mas o sistema telefônico funciona no mínimo tão bem quanto no passado, e com os avanços tecnológicos muitos consumidores têm obtido melhores serviços. Para a maioria deles, o desmembramento trouxe uma extraordinária variedade de opções em termos de serviços. Antes a AT&T oferecia apenas meia dúzia de serviços extras, agora as companhias que atuam no

serviço interurbano oferecem mais de 100 opções. Em 1986, numa pesquisa do Gallup feita para a U.S. Telephone Association, 84% dos entrevistados achavam o serviço, após a desregulamentação, bom ou excelente.

Talvez, o mais surpreendente resultado do desmembramento da AT&T tenha sido o aumento da concorrência nos mercados de equipamentos para comunicação e transmissão. Antes do desmembramento, a AT&T (Western Electric) tinha assegurado o mercado de suas companhias associadas. A partir da desregulamentação, todavia, ela vem perdendo mais de um terço de seus negócios para os concorrentes. Atualmente, há uma intensa concorrência internacional na produção e comercialização de equipamentos de telecomunicações. Existe, porém, nesse aspecto, um resultado adverso aos interesses americanos. Enquanto no setor de equipamentos os Estados Unidos tornaram-se um enorme mercado aberto a vendedores de todo o mundo, os outros mercados permanecem fechados aos produtos nacionais devido a barreiras comerciais ou monopólios locais. Desta forma, o superávit de US\$ 275 milhões em 1982 transformou-se num déficit de US\$ 2,5 bilhões em 1988 [Labich (1987)].

É muito cedo ainda para se perceberem os efeitos do desmembramento sobre o progresso tecnológico e os preços dos equipamentos telefônicos. Porém, as primeiras indicações são favoráveis em ambos os setores, pois os preços parecem estar baixando e as mudanças se acelerando.

Embora as receitas da AT&T tenham caído, a companhia aumentou seu orçamento para R&D de US\$ 2 bilhões anuais, no desmembramento, para US\$ 2,7 bilhões, em 1988. A instituição que deu ao mundo invenções como os transistores e o *laser* continua destinando cerca de 10% de seu orçamento à pesquisa "pura" (*basic research projects*) sem aplicação comercial imediata. O Bell Labs, que já obteve mais de 25 mil patentes desde sua fundação em 1925, ainda continua registrando, em média, uma nova patente diariamente. Porém, o mais importante para os usuários é que a pressão oriunda da concorrência está transformando mais rapidamente idéias em produtos. Houve um aumento evidente na velocidade de alguns novos processos importantes, sendo o principal exemplo as fibras óticas que proporcionam maior capacidade e clareza nas transmissões. A MCI e a US Sprint tomaram a dianteira na instalação dessas fibras em suas redes, o que obrigou a AT&T a acelerar seu cronograma de implantação da nova tecnologia, que representará 94% de todo o seu sistema em 1992.

Em síntese, apesar do crescimento da concorrência nos mercados interurbanos e de equipamentos, as distorções causadas pela regulamentação continuam.

A FCC limita a taxa de retorno da AT&T, a qual tem procurado modificar esta situação, dado que seus concorrentes não sofrem quaisquer restrições em seus lucros. As Baby Bells são controladas pela FCC e pelo estado onde atuam. Todavia, metade dos estados ou estão planejando mudar ou já mudaram os critérios adotados, sendo que muitos estão pensando em controlar os preços

máximos das chamadas e não os lucros. A AT&T reivindica maior liberdade de ação, como, por exemplo, permissão para negociar os preços diretamente com as grandes corporações. As Bells querem permissão para atuar em outras áreas, tais como na fabricação de equipamento, no mercado de ligações interurbanas e nos serviços de geração de informações, como as páginas amarelas eletrônicas e os bancos de dados.

A tendência parece ser de uma desregulamentação mais ampla, porém de forma cautelosa. A preocupação principal seria evitar que a AT&T, com sua expressiva participação no mercado, e as Baby Bells, através de seu monopólio dos serviços locais, possam destruir a concorrência ainda nascente.

5 - Conclusões

A análise dos casos estudados neste trabalho mostrou que algumas das previsões da teoria da contestabilidade não foram concretizadas com a desregulamentação, especialmente a de que não haveria relação direta entre o grau de concentração da indústria e o nível de preços. Mas isto não levou os teóricos da contestabilidade a abandonarem suas convicções. Ao contrário, eles asseguram que os mercados não são perfeitamente contestáveis e, por isso, as previsões falharam. Especialmente no caso das linhas aéreas, a contestabilidade estaria limitada pela capacidade dos aeroportos que são de responsabilidade do Estado.

O que se constata das experiências estudadas é que logo após a desregulamentação verifica-se um aumento do número de empresas motivado pela extinção das barreiras institucionais à entrada. Nessa fase, os preços, em geral, se reduzem. Entretanto, tal redução se baseou, em grande parte, no enfraquecimento do movimento sindical dos trabalhadores, tendo em vista a maior dificuldade que passam a enfrentar para negociar acordos trabalhistas com grande número de empresas. A utilização de mão-de-obra não sindicalizada pelas empresas menores e novas foi uma das principais fontes de redução de custos na indústria de transportes aéreo e rodoviário e de telecomunicações. É sintomático o fato dos representantes sindicais dos aviários verem com bons olhos a reconcentração no transporte aéreo, situação que os mesmos associam com a da regulamentação.

Mesmo exíguo, o processo de “desmonopolização” e desregulamentação das telecomunicações mostra sinais de que há uma tendência de redução nos preços e de aceleração da pesquisa tecnológica. Por exemplo, a AT&T aumentou seu orçamento para a pesquisa e o desenvolvimento e continua registrando a média de uma patente por dia.

O que promoveu os ganhos de eficiência produtiva, a eliminação dos subsídios cruzados e a redução dos preços foi a entrada de um grande número

de firmas. A concorrência efetiva e não a concorrência potencial, como previa a TMC, foi que gerou tais resultados, embora este aspecto não tenha sido realçado pelos analistas americanos. Passada uma fase de “acomodação”, as grandes empresas começaram a descobrir novas estratégias de concorrência e crescimento, que acabaram por gerar uma onda de reconcentração, processo que ficou bastante claro no setor de serviços aéreos, seja porque foi o único que passou a ser totalmente livre de interferências governamentais, seja pelo tempo que já se passou desde a extinção do CAB. Nesse mercado, o controle de reservas por computador e a estrutura “centro-raio” foram os grandes recursos de concorrência que eliminaram as vantagens competitivas das pequenas empresas.

No transporte rodoviário de carga, os terminais de carga e também a estrutura “centro-raio” estão eliminando os concorrentes menores. Este processo de reconcentração *per se* não pode ser condenado. O problema é que já se manifestam tendências de elevação de preços, aparentemente não associadas a aumentos de custos e, portanto, derivadas do simples poder de mercado. Além disso, o que preocupa muitos economistas é a possibilidade de manifestações de arbítrio e abuso que vem junto com esse poder. Daí a recomendação para que se revitalizem as agências antitruste.

De maneira geral, a literatura que analisa os casos de desregulamentação reconhece vários melhoramentos associados à intensificação da concorrência, embora enfatize a tendência à reconcentração. Antecipando-se a estas preocupações, as leis antitruste mais modernas (européias e japonesas) – definidas com base no reconhecimento de que a economia contemporânea é comandada por fortes oligopólios – têm como objetivo coibir abusos que obstruam a força da própria concorrência.

Segundo Sherer (1989), a aplicação das leis antitruste por si só não garante a eficiência econômica produtiva e/ou alocativa. O poder de monopólio resulta em ineficiência alocativa ao restringir a produção e gerar uma perda do excedente do consumidor do tipo “peso morto”. Harberger (1954) e outros trabalhos mais recentes mostraram que esta perda é pouco significativa em termos quantitativos. Baseado nesses resultados, Scherer afirma que a ineficiência-X, associada a desperdícios de recursos escassos provocados por gastos em que os monopolistas incorrem para se manterem monopolistas, é mais importante do ponto de vista quantitativo. Contudo, depois de quase meio século, os adeptos da OI reconhecem que Schumpeter tinha razão quando dizia que a eficiência dinâmica é mais importante do que qualquer outra, porque defende a criação de novas funções de produção, novos produtos, novos mercados, etc.

Os críticos das leis antitruste asseveram que sua aplicação resulta em ineficiência-X, ao determinar a fragmentação do mercado, além de sacrificar economias de escala. Os adeptos destas leis contra-argumentam afirmando que as pressões da concorrência forçam a busca de custos mais baixos, *ceteris paribus*.

Conforme Scherer, ambos os argumentos são corretos até certo ponto, e a evidência empírica não esclarece as dúvidas que existem sobre a relação entre a aplicação das leis antitruste e os níveis de custo. Mas, se é a eficiência dinâmica que importa, há que se discutir a relação entre o processo de inovação e as estruturas.

Mas uma vez, existe uma grande polêmica entre os economistas a respeito da pesquisa industrial e o progresso tecnológico. Os neo-schumpeterianos confiam nas grandes corporações como agentes da inovação. Entretanto, de acordo com Scherer, é preciso abandonar a crença ingênua de que as estruturas concentradas compõem o ambiente mais favorável para o progresso técnico. A evidência empírica tem mostrado que as grandes empresas não são mais progressistas do que as médias, em termos de R&D, registros de patentes e inovações tecnológicas. Ao mesmo tempo, firmas relativamente pequenas e “estranhas à indústria” têm gerado uma importante fração das inovações mais radicais. Portanto, o principal é manter a entrada livre de tal forma que novos concorrentes possam desafiar as empresas estabelecidas com novas idéias que forcem o processo de inovação.

Scherer conclui dizendo que a ação antitruste mostra a direção correta ao preservar a concorrência e evitar que barreiras à entrada sejam erigidas desnecessariamente, especialmente porque existe pouca evidência que mostre efeitos adversos sistemáticos sobre o vigor da inovação tecnológica e a taxa de crescimento da produtividade (o caso da AT&T pode servir como exemplo).

Resta um grupo de economistas totalmente desiludido com a intervenção governamental e que se mantém cético inclusive em relação à eficiência da lei antitruste e, principalmente, no que diz respeito às agências regulamentadoras. A idéia central é que há muito gasto de recursos humanos e monetários para poucos resultados e que, na verdade, a regulamentação acaba servindo ao próprio regulamentado e não ao interesse público. Não há como se convencer ou ser convencido mutuamente pelos dois grupos, já que ambos apresentam boas justificativas apoiados em premissas próprias.

De modo geral, pode-se concluir que a desregulamentação, mesmo quando parcial, trouxe ganhos efetivos para os consumidores. Entretanto, a experiência também mostra que a concentração continua a ser um elemento relevante para o ambiente competitivo. Daí a importância de uma presença realmente atuante de agências antitruste que não só evitem fusões com o objetivo de monopolização dos mercados, mas também coíbam comportamentos anticompetitivos. A sabedoria está em preservar a concorrência sem eliminar as vantagens associadas às grandes empresas.

A análise da experiência norte-americana de desregulamentação pode e tem sido utilizada no sentido de trazer subsídios para os processos de privatização e desregulamentação de outras economias. Na verdade, algumas análises realiza-

das sobre o processo de privatização de importantes setores da economia inglesa apontam igualmente para o papel a ser desempenhado pela política antitruste [Vickers e Yarrow (1988)]. Alguns autores argumentam que a privatização não prescinde de uma regulamentação estatal, o que os leva a analisar também o processo americano [Sawyer (1981)].

Estas são questões fundamentais para o debate atual da economia brasileira, especialmente no que se refere ao processo de privatização de empresas estatais, à desregulamentação de setores da economia privada, como o de moagem de trigo, e à discussão do anteprojeto de lei sobre o abuso do poder econômico, apresentado ao Congresso em dezembro de 1988.

Abstract

This paper presents and examines the main features of the US experience on deregulation. We chose three important cases: air transportation, trucking and telecommunication. The analysis rests on the Contestable Markets Theory (CMT) as it offers the main arguments for deregulation. The paper shows the deregulation process has actually improved productive efficiency and innovation besides lowering prices. However, these results were achieved by new entry and inside competition, not by potential competition as CMT argues. After a period of deconcentration and a price war, the sectors are becoming even more concentrated than in the early 80's. The market shares of the leading firms are larger today, in spite of the higher number of firms in industry as a whole. The most important conclusions are that the dynamic efficiency should be considered, but concentration still matters. Therefore, the anti-trust policy should be effective and avoid mergers which may weaken the competition, either in its static sense or dynamic sense.

Bibliografia

- BAILEY, E. E. Price and productivity change following deregulation: the US experience. *Economic Journal*, Mar. 1986.
- BAILEY, E., FRIEDLAENDER, A. F. Market structure and multiproduct industries. *Journal of Economic Literature*, v. XX, Sept. 1981.
- BALLEN, K. Report card on the baby bells. *Fortune*, June 20, 1988.
- BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, v. 72, n. 1, Mar. 1982.
- BAUMOL, W., PANZAR, J. C., WILLIG, R. D. *Contestable markets and the theory of industry structure*. United States: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982.
- . Constestable markets: an uprising in the theory of industry structure reply. *American Economic Review*, v.73, p. 491-496, June 1983.

- BAUMOL, W., WILLIG, R. D. Contestability: developments since the book. *Oxford Economic Papers*, v. 38, supplement, Nov. 1986.
- BUTLER, R. V., HUSTON, J. H. Merger mania and airline fares. *Easten Economic Journal*, v. XV, n. 1, Jan.-Mar. 1989.
- CRANDALL, R. W. Surprises from telephone deregulation and the AT&T divestiture. *American Economic Association, Papers and Proceedings*, May 1988.
- DAUGHETY, A. F., NELSON, F. D. An econometric analysis of changes in the cost and production structure of the trucking industry, 1953-1982. *The Review of Economics and Statistics*, v. LXX, Feb. 1988.
- DOUGLAS, G., MILLER, J. *Economic regulation of domestic air transport: theory and policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974.
- FARINA, E. M. M. Q. A teoria dos mercados contestáveis e a teoria da organização industrial: um artigo resenha. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 20, n. 1, jan.-abr. 1990.
- GRAHAM, D. R., KAPLAN, D. P., SIBLEY, D. S. Efficiency and competition in the airline industry. *The Bell Journal of Economics*, v. 14, n. 1, Spring 1983.
- HARBERGER, A. Monopoly & resource allocation. *American Economic Review*, May 1954.
- KAHN, A. E. Surprises of airline deregulation. *American Economic Review*, v. 78, n. 2, May 1988.
- KLING, R. W. Trucking deregulation: evolution of a new power structure. *Journal of Economic Issues*, v. XXII, Dec. 1988.
- LABICH, K. Winners in the air wars. *Fortune*, May 11, 1987.
- _____. Was breaking up AT&T a good idea? *Fortune*, Jan. 2, 1989.
- MC GEE, J. Efficiency and economies of size. In: GOLDSCHMID, H., MANN, H., WESTON, J. (eds.). *Industrial concentration: the new learning*. Boston: Little, Brown, 1974.
- MESQUITA MOREIRA. *Progresso técnico e estrutura de mercado: o caso da indústria de teleequipamentos*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1988 (Dissertação de Mestrado, 1º Prêmio BNDES de Economia de 1989).

- POWER, C., BERNSTEIN, A. The frenzied skies. *Business Week*, Dec. 19, 1988.
- SANDLER, D. R. Market share instability in commercial airline markets and the impact of deregulation. *The Journal of Industrial Economics*, v. XXXVI, n. 3, Mar. 1988.
- SAWYER, M. C. *The economics of industries and firms: theories, evidence and policies*. England: Croom Helm, 1981.
- SCHERER, F. M. *Industrial market structure and economic performance*. United States: Houghton Mifflin Company, 1980.
- _____. Does antitrust compromise technological efficiency? A conversation with F. M. Scherer. *Eastern Economic Journal*, v. XV, n. 1, Jan./Mar. 1989.
- SCHMALENSEE, R. Industrial economics: an overview. *The Economic Journal*, v. 98, Sept. 1988.
- SHEPHERD, W. S. Contestability vs competition. *American Economic Review*, v. 74, n. 4, 1984.
- STIGLER, G. T. *The citizen and the state: essays on regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- TIOLE, J. *The theory of industrial organization*. The MIT Press, 1988.
- TREBING, H. M. Apologies of deregulation in energy and telecommunications: an institutionalist assessment. *Journal of Economic Issues*, v. XX, n. 3, Sept. 1986.
- _____. Regulation of industry: an institutionalist approach. *Journal of Economic Issues*, v. XXI, n. 4, Dec. 1987.
- VICKERS, J., YARROW, G. *Privatization: an economic analysis*. London, 1988 (MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity).

(Originais recebidos em dezembro de 1989. Revisos em junho de 1990.)