ENTRE EFICIÊNCIA E EQÜIDADE: A UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Diogo R. Coutinho [1]

BETWEEN EFFICIENCY AND EQUITY: THE UNIVERSALIZATION OF TELECOMMUNICATION SERVICES IN DEVELOPING COUNTRIES.

RESUMO

NA LITERATURA ECONÔMICA NEOCLÁSSICA É CONHECIDA A METÁFORA SEGUNDO A QUAL POLÍTICAS PÚBLICAS REDISTRIBUTIVAS SÃO UMA ESPÉCIE DE BALDE QUE, AO SER TRANSPORTADO DE UM LUGAR PARA OUTRO, VAZA IRREMEDIAVELMENTE, DE MODO QUE SE PERDE PARTE DO LÍQUIDO NELE CONTIDO. ESSES E OUTROS EXEMPLOS SÃO MOSTRA DE QUE, NO CAMPO DA REGULAÇÃO, A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA É UM ELEMENTO EXÓGENO E, COMO TAL, ESTRANHO AO FUNCIONAMENTO DOS MERCADOS. ESSA CRENÇA, POR SUA VEZ, PARECE ESTAR ANCORADA NA PREMISSA DE QUE HÁ UMA RELAÇÃO DE EXCLUDÊNCIA RECÍPROCA (TRADE-OFF) ENTRE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E A ALOCAÇÃO "NATURAL" DE RECURSOS ESCASSOS NA SOCIEDADE. ESTE ARTIGO ALMEJA DISCUTIR A REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO COM ESPECIAL ÊNFASE NA TAREFA DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO ÀS TELECOMUNICAÇÕES COMO POLÍTICA DISTRIBUTIVA.

PALAVRAS-CHAVE

REGULAÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO, UNIVERSALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES.

ABSTRACT

THE LEAKY BUCKET NEOCLASSIC METAPHOR EMBODIES A WIDESPREAD ASSUMPTION. IT IS RELATED TO THE EFFICIENCY LOSSES RESULTING FROM "TRANSPORTING THE BUCKET" FROM A PLACE TO ANOTHER. IT ALSO SHOWS THAT DISTRIBUTIVE JUSTICE IS QUITE OFTEN SEEN AS AN EXOGENOUS COMPONENT OF PUBLIC POLICIES AND, AS SUCH, "ODD" WHEN COMPARED TO THE DYNAMICS OF FREE MARKETS. SUCH AN ASSUMPTION, IN TURN, IS BASED ON THE PREMISE THAT THERE IS A TRADE-OFF BETWEEN EQUITY AND THE NATURAL FUNCTIONING OF MARKETS AND ITS RESOURCES ALLOCATION. THIS PAPER AIMS AT DISCUSSING PUBLIC UTILITIES REGULATION IN DEVELOPING COUNTRIES FROM THE VIEWPOINT OF UNIVERSAL SERVICE AND ACCESS TO TELECOMMUNICATIONS AS A DISTRIBUTIVE POLICY.

KEYWORDS

REGULATION, REDISTRIBUTION, TELECOMMUNICATIONS UNIVERSAL SERVICE

1 INTRODUÇÃO

A promoção da universalização do acesso às telecomunicações[2] é, *per se*, uma tarefa complexa em países do mundo desenvolvido que, como será discutido neste trabalho, atingiram não somente altos níveis de cobertura e capilaridade de suas redes de infra-estrutura, como também alcançaram patamares bastante satisfatórios de assistência a usuários de baixa renda antes de as privatizações ocorrerem.

Os países da OCDE[3] (os mais ricos do planeta) privatizaram suas empresas públicas[4], entre outras razões, como resposta à crise de um Estado de Bem-Estar nunca alcançado pelos países em desenvolvimento. No âmbito da OCDE, esse Estado se traduziu, durante décadas, por, entre outras, políticas de planejamento e investimento massivo em infra-estrutura. Assim, quando das privatizações, as redes de serviços públicos desses países tinham sido expandidas de modo a atingir penetração quase completa. Mais especificamente, a universalização do acesso ao serviço público era uma tarefa praticamente cumprida.

Países em desenvolvimento[5] – cujo déficit de infra-estrutura é um grande obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico – têm a tarefa adicional e desafiadora de promover a expansão de suas redes, bem como de garantir o acesso a muitos usuários considerados "não econômicos" em um contexto pós-privatização. Ingredientes adicionais, tais como sistemas tributários regressivos e/ou ineficientes, austeros programas de ajuste estrutural associados a condicionalidades e relações de dependência extremamente sensíveis em relação a mercados internacionais completam o cenário regulatório nesses países com uma boa dose de complexidade.

Na década de 1990, 121 países em desenvolvimento estimularam investimentos privados em setores relacionados a serviços públicos[6] (Parker e Kirkpatrick, 2002: 2) e as privatizações de empresas estatais prestadoras de serviços públicos representaram um terço de todas as transações realizadas em países em desenvolvimento desde 1988. Entre 1988 e 1993, dos US$ 78 bilhões arrecadados pelas privatizações em países em desenvolvimento, cerca de US$ 30 bilhões foram obtidos mediante a venda de empresas de infra-estrutura (Banco Mundial, 1995). Entre 1988 e 1996, 58% do total das privatizações no planeta ocorreram na América Latina (Manzetti, 2000: 1), onde mais de 800 empresas foram alienadas no período 1988-1997.

Dentre as diversas razões por que muitos países em desenvolvimento privatizaram suas empresas estatais prestadoras de serviços públicos estava precisamente a necessidade de investimentos em expansão. De modo geral, pode-se dizer que, ao contrário do que ocorreu em países do mundo desenvolvido, países em desenvolvimento privatizaram para criar, em larga escala, uma infra-estrutura inexistente. No caso da telefonia fixa, por exemplo, postes, cabos, fios e centrais telefônicas tinham de ser instalados em regiões onde até então não havia nenhuma infra-estrutura. Do mesmo modo, a demanda reprimida dos grandes centros urbanos precisava ser atendida.

Em 1998 o Brasil privatizou sua empresa estatal de telecomunicações (a Telebrás). As razões foram em parte semelhantes, mas em parte bastante distintas daquelas que motivaram países como o Reino Unido[7], por exemplo. Dentre outras coisas, levou-se em conta no Brasil a necessidade de recursos para promover a expansão da cobertura das redes de telefonia fixa, que só atendiam cerca de 13,6 habitantes a cada 100 habitantes no ano da privatização (ITU, 2001). Além disso, a privatização iniciou-se no Brasil e em vários outros países da América Latina em um

contexto de crise fiscal e financeira que, somadas à crise externa, à crise da dívida e às condicionalidades posteriormente impostas por programas de ajuste estrutural, desenham um pano de fundo próprio.

Deve-se atentar, nesse contexto, para o papel das empresas estatais como instrumentos de política econômica, especialmente na América Latina. Florinda Pastoriza (1996, 6) explica que durante os anos 1980 as estatais brasileiras foram sistematicamente utilizadas para atender objetivos como a reserva de mercados a fornecedores domésticos, a redução de níveis de inflação por meio do contingenciamento de preços e tarifas e o cumprimento de metas de balanço de pagamentos em vista do crescimento do endividamento externo. Note-se que, além de usadas como instrumentos de política econômica antiinflacionária, as empresas estatais brasileiras também cumpriam funções redistributivas – hoje fortemente associadas a ineficiências. Estas consistiam basicamente na diminuição da disparidade de renda por meio do favorecimento de determinados consumidores e de benefícios concedidos a outros.

Nesse quadro, a opção política pela concessão de subsídios no passado levou o setor público à geração persistente de déficits, que, por sua vez, contribuíram para o aprofundamento da incapacidade de investimento. De acordo com Cook e Kirkpatrick (1988: 1):

> While economic theory would suggest that distributional objectives should be pursued through the use of fiscal system, in practice LDC [*less developed countries*] policy makers typically operate in a 'second-best environment' in which limitations on the use of tax and subsidies measures require them to pursue their redistributive goals by employing other, less direct instruments.

Uma breve observação se faz necessária neste ponto. Admite-se que a categoria ampla "países em desenvolvimento" abarque muitas nações em estágios muito diferentes de desenvolvimento e com ambientes socioeconômicos, políticos e culturais muito distintos[8]. Para os serviços públicos, há muitas variáveis que diferenciam significativamente países agrupados sob o "guarda-chuva" do termo países em desenvolvimento. Algumas delas são, por exemplo, área total do país, renda e sua distribuição, densidade populacional, grau de urbanização e avanços tecnológicos (Ospina: 2002: 9).

Nesse contexto, um rápido olhar para países em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina mostrará que características peculiares (e razões para a privatização) são específicas para cada país e setor em questão. Assim, o agrupamento desses países sob a expressão "países em desenvolvimento" é, a rigor, uma simplificação que faz vistas grossas a traços próprios a cada um desses países. Entretanto, sustenta-se aqui que algumas características – como déficits de estoque de infra-estrutura, dependência de capitais externos e dificuldades em institucionalizar autonomia e capacitação regulatória – são quase onipresentes nesses países, de modo que não é

de todo incorreta utilização dessa expressão nos limites desta discussão. Para Petrazzini (1995: 7), também os programas de ajuste estrutural[9] são um traço comum a países em desenvolvimento:

> While MDCs [more developed countries] have reformed mainly in response to the pressures of large business users (who were responding to the globalisation and information of the world economy), changes in LDC [less developed countries] are generally initiated by the government as part of a larger structural economic adjustment (aimed at battling fiscal crisis and economic decay).

2 Regulação social e regulação econômica

Em seu esforço de dar à regulação contornos estruturais, Anthony Ogus introduz uma espécie de tipologia em que, entre outras coisas, propõe a existência de "razões econômicas" e "razões não-econômicas" para a regulação. Dentre as justificativas econômicas para a ação regulatória estão, para Ogus, as conhecidas falhas de mercado: os monopólios e monopólios naturais, os bens públicos e outras externalidades, as assimetrias de informação, a racionalidade limitada dos agentes econômicos e os problemas de coordenação.

Dentre as razões não-econômicas para a regulação, figuram preocupações que transcendem aspectos de eficiência pura. Essas, em geral, não levam em consideração o modo com que se distribui a renda e o bem-estar na sociedade em diferentes alocações, importando apenas que elas sejam *ótimas* desde os pontos de vista paretiano[10] ou, mais freqüentemente, desde a ótica do critério de Kaldor-Hicks[11] – por vezes simplificados por cálculos e análises de custo-benefício.

Ogus admite, assim, que a regulação pode ser influenciada pelo objetivo de obter alocações *equânimes*, de acordo com valores de justiça ou com objetivos redistributivos. Esse autor explica ainda que, de modo geral, teorias redistributivistas da regulação entendem que alocações resultantes de dinâmicas "puras" de mercado não são necessariamente justas. Trata-se do reconhecimento de que o mercado – tal como o governo – apresenta falhas, em geral sintetizadas sob a crença de que o estímulo à concorrência, a regulação de externalidades e a correção de algumas desigualdades de renda geradas pelo livre mercado devem ser reparadas por uma política centralizada. De acordo com esse modo de ver, a "justiça" ou o conteúdo de eqüidade de uma alocação de renda não tem, em outras palavras, relação necessária com critérios de eficiência na regulação.

Em meio a outras possíveis, a forma de utilização da regulação como instrumento redistributivo mais inexplorada e controversa é aquela cujos critérios se baseiam

na transferência de renda e riqueza entre ricos e pobres. A primeira objeção que se faz é a seguinte: para, valendo-se da regulação, transferir renda de ricos para pobres, é necessário preliminarmente identificar quem constituiria o grupo cuja renda seria transferida e quem comporia o grupo beneficiário. Essa tarefa não é trivial, embora se possa dizer que em países em desenvolvimento com renda muito mal distribuída (como é o caso do Brasil) algumas dificuldades possam ser atenuadas.

De qualquer modo, é preciso definir métodos de distribuição que permitam que a renda seja transferida com o mínimo de perda (ou ineficiência) possível. A construção desses métodos, todavia, pode ser ela própria uma tarefa custosa cujo cumprimento pode demandar mais que os benefícios obtidos. Assim, a utilização da regulação com o objetivo primário de promover a redistribuição de renda ou a eqüidade é considerada um expediente heterodoxo e arriscado entre os autores dedicados ao estudo da regulação. De outro lado, a eficiência como contraponto excludente da eqüidade, nesse contexto, é constantemente vista como o vetor principal a justificar o porquê da regulação. Essa questão será revisitada adiante.

Christopher McCrudden (1999) procura criar categorias sintéticas de reflexão a respeito do papel da regulação. Esse autor sugere que, não sem reconhecer o risco de simplificação excessiva dessa divisão, os teóricos da regulação podem ser divididos em três espécies: a primeira delas é dos que aceitam o mercado como âmbito central à regulação, mas tentam dar-lhe (à regulação) um viés social. Trata-se dos *social marketeers*. Para essa categoria, a regulação é aceita como forma de intervenção estatal e tem como função tirar vantagem dos mecanismos de mercado quando isto for possível e atuar para atingir a rivalidade entre firmas e a concorrência quando isto for factível. Ao mesmo tempo, porém, a regulação deve promover a integração social e a eqüidade como valores não-econômicos. Em suas palavras, o autor descreve a corrente dos *social marketeers*:

> The idea of regulation envisaged is one where substantive values are combined with efficiency, with the regulator being required to reach a balance between competing social and economic goals. Central to this conception of regulation is the role of public policy and an appreciation of the need for sophistication and flexibility in the choice of appropriate instruments to enable the appropriate balance to be made (McCrudden, 1999: 276).

A segunda categoria de McCrudden para classificar aqueles que refletem a respeito da regulação é dos seguidores da idéia de livre mercado (os *free marketeers*). Essa categoria abarca aqueles que consideram que a regulação tem como objetivo estabelecer competição suficiente de modo a tornar desnecessária a própria regulação. Em outras palavras, a regulação existe para promover a concorrência. Quando esta for obtida em níveis satisfatórios, a regulação passa a ser desnecessária e deve

ser abandonada. Para os teóricos dessa categoria, trazer para o âmbito da regulação considerações de ordem social leva à distorção nas alocações de mercado e também a redistribuições inapropriadas. Nas palavras de McCrudden:

> Central to the regulation envisaged by free-marketeers is the role of economists in advising regulators about the appropriate strategies for achieving effective competition, or for achieving results which a competitive market would have achieved. The values which predominate are efficiency, a scepticism of government, and a healthy regard for the property rights of those affected by regulation (1999: 277).

O terceiro e último grupo proposto é o dos teóricos da "boa governança" (*good governance*). Para esse grupo, a questão do "por que regular?" é uma questão em aberto. Membros desse grupo podem ser, segundo McCrudden, tanto defensores do livre-mercado quanto pensadores para quem a regulação social tem relevância. O que caracteriza esse grupo é a crença na idéia de que, qualquer que seja o propósito da regulação, o regulador deve legitimar suas decisões e tal legitimação é em larga medida definida em termos procedimentais. Seja por meio de mecanismos de legitimação via *accountability*[12] por parte dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, seja por meio da busca de efetividade e transparência na prestação de serviços públicos ou ainda como meio de limitar a discricionariedade dos reguladores, cumpre enfatizar que o que importa para os teóricos "procedimentalistas" da regulação é a legitimação das decisões regulatórias[13].

3 O trade-off entre eficiência e eqüidade

A discussão a respeito da existência de uma tensão (ou *trade-off*[14] como geralmente se usa na língua inglesa) entre eficiência e eqüidade[15] iniciou-se com a publicação, no final dos anos 70, do livro *Equity and efficiency: the big trade-off*, de Arthur Okun. Nessa obra, o autor sustentou que o conflito entre eficiência econômica e eqüidade é inescapável e, mais do que isso, implica *trade-offs*, isto é, escolhas que pressupõem sacrifícios.

Para demonstrar que esforços do governo no sentido de promover eqüidade implicam necessários sacrifícios de eficiência na gestão de recursos em políticas públicas, Okun descreveu o efeito do "balde que vaza" (*leaking bucket*). A premissa básica dessa idéia é a seguinte: cada dólar transferido de um indivíduo rico para um indivíduo pobre por meio de uma política de realocação ou redistribuição de renda resulta em *menos de um dólar* como benefício para o indivíduo pobre.

Okun identificou quatro razões que explicam essas ineficiências, como uma metáfora de um balde que perde líquido ao ser transportado: custos administrativos

da redistribuição, mudanças no esforço para o trabalho induzidas pela redistribuição, mudanças no comportamento das disposições de poupar e investir e modificações em atitudes – como a motivação para atrair capital humano – decorrentes da redistribuição pretendida. O resultado, de acordo com Okun, é o seguinte: dos esforços dos governos para atingir eqüidade necessariamente decorrem diminuição dos níveis de renda total e uso menos eficiente de recursos. Ou seja, seria possível concluir que a eqüidade pode estar positivamente associada à ineficiência.

Embora criticado por não discutir um ponto central (e intuitivo) deste problema, isto é, o de como diminuir os "vazamentos" ou a perda de eficiência decorrente de políticas redistributivas[16], o livro de Okun teve enorme repercussão. Usado como livro-texto em diversas escolas de economia e administração nos EUA e no resto do mundo, *Equity and efficiency: the big trade-off* passou a ser visto como referência para justificar a idéia de que eqüidade e eficiência são *vetores excludentes* quando se trata de políticas públicas redistributivas e também da promulgação de normas jurídicas de conteúdo distributivo.

Toda uma geração de economistas foi, em suma, criada para deduzir que, quando se trata de alocar recursos escassos a finalidades que competem entre si, o *trade-off* entre eficiência e eqüidade serve para balizar o comportamento do agente que se supõe racional, ainda que eqüidade e eficiência sejam raramente definidas com precisão (Osberg, 1995: 3). Outro argumento bastante comum entre aqueles contrários a políticas redistributivas relaciona-se ao risco de que a redistribuição favoreça aqueles que não necessitam de transferência de recursos – mas que não vão rejeitá-la se forem incluídos em um programa redistributivo, ou seja, um *erro de inclusão* – ou que não favoreça aqueles que dela de fato necessitam (*erro de exclusão*).

Recentemente, contudo, parece ganhar força cada vez mais na literatura econômica, particularmente no campo do estudo do crescimento sustentado, o argumento de que, na realidade, não há necessário *trade-off* ou excludência recíproca entre eficiência e eqüidade. Há, nesse sentido, muitos e cada vez mais estudos teóricos e empíricos que procuram demonstrar que, em última análise e dadas certas condições, países mais equânimes crescem melhor e mais rápido.

Especialmente a partir dos anos 1990, começou-se a propugnar a existência de uma relação positiva – e não negativa – entre eqüidade e eficiência. Essa corrente tende a ver criticamente a idéia de *trade-off* como uma espécie de construção abstrata, retórica e, especialmente, de conteúdo perigosamente generalizante de políticas públicas de redistribuição e crescimento. Parece haver assim uma retomada da distribuição como um tema clássico da economia – e não como um mero *resultado* da dinâmica própria do capital. "A redistribuição saiu da geladeira", diz-se agora.

Ainda que as relações de causalidade entre a diminuição das desigualdades e o crescimento (bem como a causalidade em sentido oposto) não estejam comprovadamente demonstradas, há estudos econômicos consistente em curso, com constante

aprimoramento metodológico. Algumas conclusões desses estudos, ainda que não absolutamente consistentes entre si, apontam com cada vez mais clareza para a superação da idéia de que o crescimento leva à desigualdade. Além disso, há indícios cada vez mais fortes de que a desigualdade atrapalha o crescimento. A seguir, uma rápida compilação das conclusões de alguns estudos relevantes:

a) Bruno, Ravallion e Squire (1996) rejeitam a idéia de que a distribuição tende a piorar com o crescimento econômico em países pobres, antes de eventualmente melhorar. Desde que a distribuição não piore, sustentam, o crescimento reduz a pobreza absoluta.

b) Alesina e Rodrik (1994: 29), baseados em um modelo econométrico que procura relacionar o conflito político e crescimento econômico, obtiveram uma série de resultados envolvendo a relação de influência política de dois grupos (trabalhadores e capitalistas), os níveis de tributação, investimento público, redistribuição de renda e crescimento econômico. Concluíram, por exemplo, que políticas que maximizam exclusivamente o crescimento são ótimas somente quando os governos preocupam-se mais com o grupo dos capitalistas.

c) Perotti (1996) busca demonstrar que o efeito do sistema tributário em vários países marcados por grandes desigualdades tende a ser regressivo. Este ponto será retomado mais adiante.

d) Lusting, Arias e Rigolini (2002), em busca da demonstração da relação de causalidade recíproca entre redução da pobreza e o crescimento econômico, concluem que quanto mais pronunciada for a desigualdade em um país, menor o impacto do crescimento econômico na redução da pobreza. Além disso, sustentam que a velocidade na qual o crescimento diminui a pobreza depende não somente da distribuição inicial da renda, como também da forma como a distribuição se procede. Assim, em sociedades com maior desigualdade, a mesma taxa de crescimento pode ser menos influente no combate à pobreza[17].

e) Por fim, Bigsten e Levin (2001) defendem as conclusões de que o crescimento econômico rápido não aumenta a desigualdade (tal como Bruno, Ravallion e Squire). Além disso, dizem que, embora o nível inicial de desigualdade de renda não seja um fator de explicação robusto do crescimento, há estudos recentes que evidenciam um impacto negativo da desigualdade de ativos no crescimento. As causas para isso seriam, por exemplo, crédito restrito, possibilidades reduzidas de participação no processo político e conflitos sociais.

4 De volta à regulação

Christopher Foster crê que a distinção entre regulação econômica e social é útil e se materializa da seguinte forma: em linhas gerais, a regulação econômica preocupa-se com os monopólios e com a concorrência, tendo como horizonte a eficiência. A

regulação social, por seu turno, possui como escopo a busca de justiça e a eqüidade entre diferentes grupos de interesse, a redistribuição de renda ou outros fins determinados pela política (Foster, 1992: 186).

Foster acredita, contudo, que a regulação social deve ficar reduzida a um mínimo, pois tende a produzir ineficiências. Pode-se aqui encontrar um desdobramento do argumento de Okun (visto acima), segundo o qual há uma inevitável relação de *trade-off* entre eficiência e eqüidade. Em particular, Foster refere-se aos efeitos indesejáveis para a concorrência que determinados arranjos regulatórios voltados para objetivos sociais produzem. O exemplo é o dos subsídios cruzados, muito utilizados no passado por empresas estatais prestadoras de serviços públicos como forma de, por meio da utilização de receitas de uma atividade lucrativa, subsidiar serviços considerados desejáveis e essenciais desde o ponto de vista social.

Do ponto de vista econômico, subsídios cruzados geram distorções de preço tanto na atividade cuja produção de receita serve como subsídio quanto na atividade subsidiada. A primeira tende a ter preços mais altos de que num mercado concorrencial e a segunda tende a ter preços artificialmente baixos, o que acarreta, entre outras coisas, a falta de transparências nos custos e rentabilidade da empresa.

Dessa circunstância de distorção de preços prejudica-se a concorrência e conseqüentemente a eficiência (considerada, assim, um produto da concorrência). Subsídios cruzados, argumenta Foster, levam ao efeito conhecido como *cream skimming* (ou *cherry picking*): a tendência de novos agentes econômicos passarem a competir precisamente nos mercados em que há produção de rendas excessivas (para o subsídio cruzado) e negligenciarem os outros mercados. Tais entradas seriam, assim, contraproducentes, ainda que o subsídio cruzado seja considerado algo desejável do ponto de vista dos formuladores de políticas.

Em suma, importa aqui sublinhar que Christopher Foster defende a tese segundo a qual em um ambiente regulatório instituído posteriormente a uma privatização de empresa estatal, na qual a prática de subsídios cruzados era comum e foi transmitida ao regulador como "herança", deve este agir ativamente para reduzir a regulação social estimulando a competição.

A competição, *grosso modo*, traduz eficiência e, para Foster, esse é o principal fim da regulação. Nesse sentido, esse autor parece subscrever uma idéia de Stephen Littlechild – economista famoso pela invenção do *price cap* como método de tarifação de monopólios naturais regulados – segundo a qual o papel da regulação é "guardar o forte enquanto a concorrência não chega".

Em contraposição à visão de Foster, podem-se apresentar as idéias de Tony Prosser. Prosser discorda frontalmente de Foster e suas objeções são brevemente apresentadas a seguir. Em primeiro lugar, tal como Anthony Ogus, Prosser argumenta que a regulação pode seguir diferentes objetivos, tanto econômicos como sociais. Mais do que isso, porém, Prosser crê que ambos os objetivos não podem ser

dissociados. Embora esteja ciente das distorções de preço causadas, por exemplo, por subsídios cruzados, Prosser argumenta que a regulação social tem grande relevância e que considerações de ordem distributiva desempenham papéis cada vez mais importantes em regimes regulatórios.

Em segundo lugar, Prosser discorda da idéia de que a regulação deve ceder lugar, como num processo natural, à concorrência. A regulação é uma forma complexa de ação do Estado que veio para ficar e ser aperfeiçoada, crê. Ademais, a regulação de monopólios naturais em geral diz respeito a serviços que não se confundem com "mercadorias comuns" e que se relacionam com a idéia de serviço público (Prosser, 1999: 198).

Esse último fator merece destaque. Prosser chama atenção para um ponto por vezes negligenciado por estudiosos de regulação: o sistema e o arcabouço jurídicos de cada país são fatores determinantes dos contornos mais ou menos sociais (ou redistributivos) da ação estatal. Dito de outro modo, embora a regulação tenha disseminado práticas experimentadas e aprovadas (as famosas *best practices*), não há uma *teoria geral* ou uma *teoria pura* da regulação. Há, isto sim, princípios jurídicos e de economia política subjacentes a cada cenário regulatório, sendo a noção de "serviço público" *vis-à-vis* a concepção anglo-saxã de *public utility* um exemplo disso.

Tony Prosser defende ainda que a relação de *trade-off* entre regulação econômica e regulação social pressupõe – erroneamente – a atividade regulatória como um fator *exógeno* de constrangimento dos mercados. Tal visão seria criticável porque, embora a regulação seja necessária para maximizar a eficiência em circunstâncias em que a existência de elementos de monopólio ocorre, não se pode ignorar que um dos grandes papéis reservados aos reguladores é *criar* mercados, além de somente supervisioná-los[18].

Negar a existência de uma vertente social da regulação, nesse contexto, é ignorar seu papel de "engenharia social" ou de política pública, sustenta Prosser. Desse modo, ver na regulação uma atividade exclusivamente voltada para a promoção da eficiência é uma espécie de purismo ingênuo, pois não se pode insular totalmente o critério econômico de considerações sociais[19].

Há para Prosser, enfim, um grande número de razões não-econômicas para a regulação. Algumas envolvem lógicas de políticas – legítimas – de governo, outras existem para beneficiar determinados grupos de indivíduos considerados merecedores de auxílio e suporte pela ação regulatória em razão de sua renda, por exemplo.

5 Visão "Heterodoxa": regulação para distribuir renda

"É na redistribuição que deve ser identificada a grande função do novo Estado", acredita Calixto Salomão Filho (2002: 41), para quem a redistribuição, a difusão do conhecimento econômico e a cooperação são princípios intimamente ligados ao desenvolvimento e à democracia econômica. Para Salomão, embora a função

redistributiva desempenhada pelo sistema tributário seja altamente relevante, é importante que sejam concebidos, hoje, mecanismos redistributivos setoriais – sendo a universalização um deles[20].

A idéia de utilizar mecanismos indiretos – como subsídios explícitos ou subsídios cruzados – em vez da (ou como complemento à) tributação é um dos debates mais antigos em políticas tributárias (Cremer et al.: 2001). Em 1976, o papel da tributação indireta como instrumento de uma política tributária ótima foi severamente atacado com a publicação do *paper* de Atkinson e Stiglitz denominado *The design of tax structure*: direct versus indirect taxation. Esse trabalho apresenta um teorema segundo o qual a melhor forma de redistribuir renda é a *direta*, isto é, por meio de sua tributação (o imposto de renda, em outras palavras). Como explicam Laffont e Tirole (2000: 221):

> The thrust of the Atkinson-Stiglitz result that... the income tax is all that is needed for redistributive purposes. The underlying rationale is the following: while the government may want to redistribute from the rich to the poor, it should not substitute for the consumers and decide what they want to consume. If consumers, rich and poor, have the same relative preferences for goods, there is absolutely no rationale for distorting the system of relative prices.

O teorema Atkinson-Stiglitz pode, porém, ser questionado sob o ponto de vista do funcionamento real dos sistemas tributários, particularmente daqueles de países em desenvolvimento. Como se verá a seguir, algumas de suas premissas podem ser *relaxadas* em vista do conteúdo regressivo e/ou ineficiente de sistemas tributários como o brasileiro. O resultado disso é o enfraquecimento da tese segundo a qual a tributação da renda é o meio mais eficaz de redistribuir riqueza e, também, a abertura de uma brecha para que se discutam as possibilidades de uma regulação redistributiva. As premissas do teorema Atkinson-Stiglitz são as seguintes:

1. Consumidores podem ser distinguidos com relação às suas capacidades de obter renda e essas capacidades não são observadas pelas autoridades tributárias;

2. Sua renda é perfeitamente verificável por autoridades tributárias;

3. Não há restrições ou empecilhos a escalas de progressividade na incidência do imposto sobre a renda;

4. As preferências dos consumidores são separáveis em "número de horas trabalhadas" de um lado e, de outro, na cesta de bens de consumo ou serviços. Dito de outro modo, a preferência relativa por dois bens é independente da quantidade de horas trabalhadas por cada contribuinte; e

5. Não há externalidades de consumo.

Em seu estudo sobre a universalização das telecomunicações, Laffont e Tirole buscam avaliar criticamente as premissas acima enumeradas. Argumentam, inicialmente,

que, do ponto de vista estritamente lógico, é possível deduzir que, *se* uma ou mais premissas (acima) não se aplicarem em razão do contexto, isto é, das características particulares do sistema tributário em questão, *então* poderá haver espaço para políticas redistributivas por intermédio de mecanismos outros que não a tributação direta. Exemplos disso seriam os casos de sonegação de impostos, trabalho informal e as dificuldades em instituir mecanismos de progressividade no bojo do sistema tributário de países em desenvolvimento, o que sugere desde logo o relaxamento da premissa número 2, acima:

> Lets us relax assumption 2 and assume either that there is tax evasion or else that the possibility of tax evasion constrains the progressivity of income tax schedules and therefore income redistribution. If we simultaneously relax assumption 4 according to which consumers have identical preferences over consumption goods, then one sees that it may be worth taxing goods that are primarily consumed by the rich and subsidising the goods for which the poor have a relative preference" (Laffont e Tirole, 2000: 225)[21].

O exercício de questionamento das premissas do teorema Atkinson-Stiglitz realizado por Laffont e Tirole é útil, assim, para que se compreenda que países em desenvolvimento podem necessitar de mecanismos redistributivos do tipo *second best* (isto é, aqueles que não os ideais)[22].

6 Brasil: regressividade no sistema tributário

O sistema fiscal brasileiro tem sido incapaz de reduzir a desigualdade de renda de forma significativa. Ao contrário, esse sistema fiscal tem claras características regressivas. Especialistas em tributação acreditam, de modo geral, que o imposto sobre a renda (IR) é um instrumento capaz de promover a redistribuição da renda, desde que utilizada uma técnica tributária adequada capaz de imprimir progressividade[23]. A progressividade, assim, informada pelo princípio da capacidade contributiva, tem no IR (seja o da pessoa física, seja o da pessoa jurídica) seu principal campo para sua aplicabilidade. No Brasil, entretanto, esforços no sentido de aumentar a importância do imposto de renda (da pessoa física em especial) parecem ser prementes e demandariam, entre outras coisas, o aumento da base de contribuintes e a redução da evasão.

Além disso, o grande peso dos impostos indiretos na arrecadação onera mais pesadamente, no Brasil, os setores de baixa renda. Tais impostos indiretos – que incidem de forma igual para as diferentes camadas sociais – produzem efeitos perversos sobre a distribuição de renda. Estima-se que os mais pobres gastem 26,48% de sua renda com o pagamento de impostos indiretos, enquanto os mais ricos gastem apenas 7,34%.

Somando-se os percentuais gastos em impostos diretos e indiretos, vê-se, muito sinteticamente, o quão acentuada é a regressividade do sistema tributário brasileiro.

De acordo com o Ipea, quem ganha até dois salários mínimos gasta 29,19% da sua renda com impostos, enquanto quem ganha mais de 30 salários mínimos gasta apenas 17,98%. Além disso, a regressividade do sistema fiscal brasileiro é agravada pela forte incidência de impostos sobre os produtos da cesta básica. A população de mais baixa renda gasta a quase totalidade do que ganha na compra de produtos que compõem a cesta básica. O peso relativo desta tributação para os mais ricos que consomem outros produtos e poupam parte de suas rendas é proporcionalmente menor do que para os pobres. Desse modo, conclui-se que o desenho fiscal brasileiro – a arrecadação e também as transferências – se caracteriza pela incapacidade em transferir renda aos grupos mais pobres, em contraste, por exemplo, com o observado nos países europeus.

7 Universalização das telecomunicações e países em desenvolvimento

Uma observação importante para o desenrolar da argumentação neste trabalho é a seguinte: dentre os teóricos acima referidos, tanto Ogus quanto McCrudden, como também Foster e Prosser (e ainda outros teóricos importantes)[24], discutem os limites e a pertinência da idéia de regulação social sob as perspectivas de observação dos panoramas europeu, britânico ou norte-americano. Em outras palavras, sugere-se que a discussão a respeito do papel redistributivo da regulação se tenha dado, até hoje, fundamentalmente em países desenvolvidos, para os quais (tem-se aqui como premissa) a redistribuição por meio da regulação assume papel secundário ou residual por conta de seu avançado estágio de desenvolvimento socioeconômico e distribuição de renda.

Com isso querem-se construir as bases do argumento segundo o qual países em desenvolvimento podem e devem ver na regulação uma forma de cumprir, dentro de certos limites a respeito dos quais deve haver discussão ampla, uma certa "tarefa inacabada" do Estado desenvolvimentista, submetido em grande escala a processos de privatização orientados por lógicas de curto prazo (dentre as quais se destaca a maximização do valor da venda das estatais nos leilões) e pressionados por fatores macroeconômicos conjunturais (como crises fiscais e programas de ajuste estrutural negociados junto a organismos multilaterais). Sustenta-se aqui, assim, que a regulação pode e deve atentar para os contornos específicos do subdesenvolvimento como resultado de um desequilíbrio na assimilação de inovações técnicas produzidas pelo capitalismo industrial.

O estágio de desenvolvimento socioeconômico de um país é, nesse quadro, um fator determinante na distribuição de pesos na relação regulação econômica–regulação social. Se isto for verdadeiro, pode-se afirmar que a regulação tem, até certo ponto, um conteúdo aberto cujo preenchimento *depende do contexto*. A regulação seria, então, um termo genérico que designa uma forma não inteiramente predeterminada de atuação do Estado. Embora algumas características comuns ao que se

convencionou chamar "regimes regulatórios" – como a existência de agências independentes – sejam freqüentes, sustenta-se que a regulação pode assumir traços distintos, pois as características próprias dos setores regulados, traços institucionais de cada sociedade, o estágio de desenvolvimento socioeconômico de cada país e seu sistema jurídico vigente é que moldam a regulação, não o contrário.

Em suma, países em desenvolvimento têm características e problemas únicos que parecem sugerir a importância de estratégias regulatórias que podem ser distintas daquelas adotadas pela regulação convencional do mundo desenvolvido. David Parker e Colin Kirkpatrick apontam, nesse sentido, para o fato de que não há na literatura sobre regulação econômica uma vertente especialmente dedicada ao estudo das particularidades de países em desenvolvimento. "A razão óbvia para o uso da literatura de regulação econômica do mundo desenvolvido é a falta de um aparato conceitual alternativo", explicam (2002: 9)[25].

Celso Furtado explica que o subdesenvolvimento está relacionado a uma assimetria entre a absorção de inovações nos padrões de consumo e o atraso na absorção de técnicas produtivas mais eficazes. Furtado expõe que esses dois métodos de penetração de modernas técnicas se apóiam no mesmo vetor, que é a acumulação. Em suas palavras:

> Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre acumulação nas forças produtivas e os objetivos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço de outra. É a desarticulação entre esses dois processos que configura o subdesenvolvimento (Furtado, 1992: 41-42).

O subdesenvolvimento pode ser medido de diferentes maneiras. Dentre elas, a falta de uma infra-estrutura que dê suporte para as atividades econômicas cujo fluxo depende de meios físicos e instalações como redes de energia elétrica, telecomunicações, gás natural, ferrovias, rodovias, hidrovias, portos, aeroportos, transporte urbano e saneamento básico. Não é à toa que provisão de infra-estrutura seja um dos assuntos mais debatidos nas teorias do crescimento econômico (Bowles e Maddock, 1998: 25).

Há ainda um outro ponto de vista relevante: o estudo econômico das *externalidades sociais* positivas que os investimentos expansão da infra-estrutura geram. Externalidades são tradicionalmente classificadas como um tipo de falha de mercado. Uma externalidade ocorre quando efeitos sociais (positivos ou negativos) não são refletidos nos preços de determinado produto. Das externalidades positivas, beneficia-se a sociedade de maneira desproporcional ao preço ou custo de fabricação do bem ou produto. Um exemplo disso é a educação: os custos da educação não refletem integralmente a potencialidade de benefícios que a sociedade pode ter por conta da difusão do conhecimento às gerações presentes e futuras. Outros exemplos de externalidades sociais positivas podem ser considerados os benefícios socioeconômicos gerados por investimentos em energia elétrica, telecomunicações

e transportes em uma determinada região e a melhoria da saúde da população que resulta de investimentos em saneamento básico.

As telecomunicações apresentam uma externalidade positiva típica das indústrias de rede, conhecida na literatura como "efeito de rede". Um telefone conectado a um único outro telefone (e somente a ele) é inútil. O telefone somente passa a ter utilidade com o aumento do número de possibilidades de destinatários de ligações. Quanto mais assinantes, maior o universo possível de pessoas com quem um desses assinantes pode se comunicar, o que aumenta, do ponto de vista agregado, o valor da rede. O traço de externalidade, nesse contexto, se encontra no fato de que, se por um lado uma rede de telecomunicações é mais valiosa quanto maior o número de assinantes, por outro lado, tal dimensionamento (agregado) não é percebido pelo assinante individual, que leva em conta somente seu benefício privado e individual ao juntar-se à rede. O valor referente ao ganho coletivo, decorrente do aumento da rede e da potencialidade de comunicação resultante, não é, assim, parte do preço individual de assinatura.

Sob as perspectivas regulatória e de planejamento setorial, a existência de externalidades positivas nas telecomunicações é um ponto a favor da universalização. Sustenta-se que, se o mercado não contar com políticas de universalização (ficando sujeito à sua própria lógica de expansão de redes com base apenas em estímulos à concorrência, por exemplo), a participação dos assinantes tende a ser subótima do ponto de vista do bem-estar social, isto é, muito baixa. É preciso, então, estimular a expansão de redes para o nível que maximiza o bem-estar.

Para as telecomunicações, além disso, existem diversos modelos de causalidade que demonstram haver relações recíprocas entre gastos em expansão de infra-estrutura e o crescimento do PIB. Ainda sob o aspecto econômico, as telecomunicações removem algumas barreiras à comunicação organizacional em todos os setores da economia, o que acarreta condições favoráveis para o aumento da produtividade e eficiência. Do ponto de vista social, as telecomunicações exercem um importante papel de integração (Cherry, 1997, 113), pois aproximam pessoas, permitindo interação instantânea entre pessoas distantes umas das outras.

A universalização pode ser vista também como instrumento de transferência de renda ou como política compensatória. Essa tarefa complementa (mas evidentemente não substitui) as funções de tributação progressiva e prática de subsídios diretos como políticas de transferência de renda, de conotação social, portanto. Nas telecomunicações, a universalização desempenharia, ainda, o papel de um instrumento de ajuste – por faixas de renda – dos ganhos de produtividade decorrentes dos investimentos e exploração eficiente da infra-estrutura física de telecomunicações[26].

É de notar que há uma clara relação entre universalização e desenvolvimento socioeconômico. O raciocínio, por oposição, é o de que países em desenvolvimento se ressentem da falta de redes de telecomunicações e que a provisão insuficiente

desse insumo fundamental torna suas economias mais ineficientes e desiguais em termos de acesso às comunicações e à informação.

Estimou-se que somente um pouco mais de um terço dos domicílios do planeta tinham, em 1996, uma linha de telefone instalada – do em total de 1,46 bilhão, algo próximo de 920 milhões de domicílios não tinham telefone. Desses 920 milhões, aproximadamente 700 milhões não dispunham de linha telefônica em razão da *falta de renda* para pagar as contas e arcar com os custos de assinatura e pagamento de taxas de conexão. O restante dos domicílios sem telefone se divide entre aqueles habitados por pessoas que teriam, em tese, renda para arcar com os custos de instalação, manutenção e pagamento de contas, mas que por razões diversas – dentre as quais a existência de uma infra-estrutura débil – não têm linhas instaladas (um total de cerca de 200 milhões). Outros cerca de 20 milhões de domicílios aguardavam, naquele ano, a instalação de uma linha (ITU, 1998: 7).

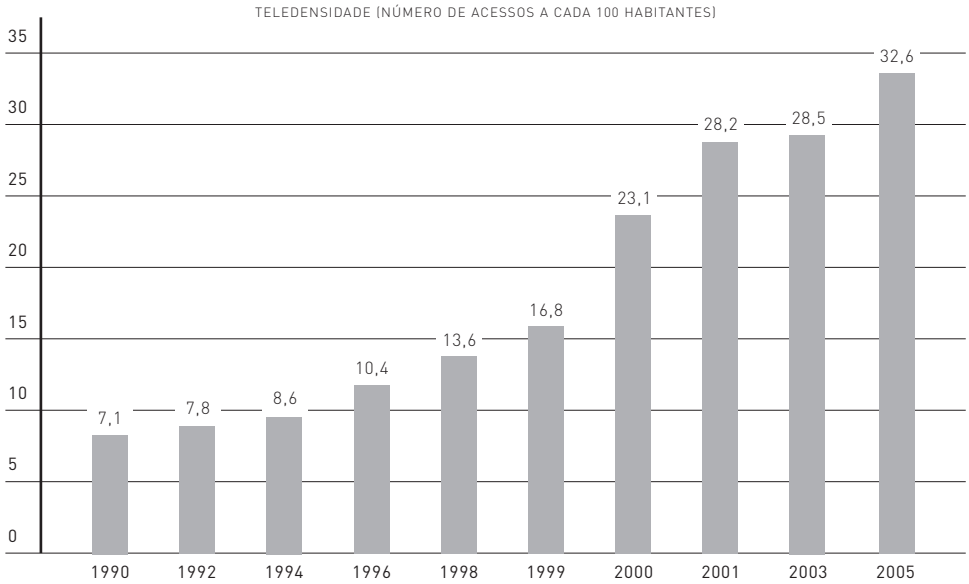
De acordo com especialistas do Banco Mundial[27], infra-estruturas de informação em economias em desenvolvimento representam, em média, um sétimo do tamanho das infra-estruturas de informação dos países desenvolvidos. Com cerca de 81% da população mundial (dados de 1999), países não pertencentes à OCDE detinham apenas 43% de todas as linhas de telefone (fixas e móveis) e somente 20% das contas de Internet. A tabela abaixo ilustra as maiores diferenças entre infra-estruturas relacionadas a comunicações em países pertencentes e não pertencentes à OCDE:

	LINHAS TELEFÔNICAS FIXAS POR CADA 100 HABITANTES	LINHAS CELULARES POR CADA 100 HABITANTES
ÁSIA E PACÍFICO	7.1	3.1
EUROPA CENTRAL, ORIENTAL E ÁSIA CENTRAL	23	4.5
AMÉRICA LATINA E CARIBE	14	3.1
ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA	11	4.5
ÁFRICA SUB-SAHARA	3.5	4.5
ÁFRICA SUB-SAHARA, SEM A ÁFRICA DO SUL	0.8	3.1
SUBTOTAL PAÍSES NÃO-MEMBROS DA OCDE	9.3	3.6
PAÍSES-MEMBROS DA OECD	56	33

FONTE: BANCO MUNDIAL (ANO: 2000)

O Brasil, com seus 8,5 milhões de quilômetros quadrados e mais de 170 milhões de habitantes, tem cerca de 40% de todas as linhas de telecomunicações da América Latina. Entretanto, suas notórias desigualdades também estão refletidas no campo das telecomunicações. O Estado de São Paulo tinha em 1999 teledensidade (número de telefones a cada 100 habitantes) igual a 23,1, ao passo que áreas rurais do Nordeste possuíam teledensidade igual a 9,1. Segundo a ITU (International Telecommunications Union), desigualdades dessa natureza permeiam quase todas as estatísticas brasileiras de telecomunicações (ITU, 2001). Dados atualizados, que já

incorporam os investimentos obtidos após a privatização, indicam que a teledensidade no país se encontra no seguinte estado, de acordo com a tabela abaixo:



FONTE: ANATEL (2001)

Como se pode observar acima, houve uma significativa melhoria nos números de acesso às telecomunicações (telefonia fixa) no Brasil. Se a estimativa para 2005 se confirmar, a teledensidade terá praticamente quadruplicado no período de uma década. Os números da telefonia celular também mostram um grande avanço: há perto de 30 milhões de aparelhos em funcionamento. De modo geral, portanto, os números pós-privatização indicam bons resultados[28].

A universalização no Brasil, entretanto, é uma tarefa que ainda não foi totalmente cumprida. Alguns problemas precisam resolvidos e maior relevância e atenção precisam ser dadas a dois aspectos discutidos neste trabalho: a questão redistributiva e o contexto do subdesenvolvimento. Esses problemas serão brevemente descritos na próxima parte, a seguir.

8 Desafios para a universalização: renda e tarifas

Uma espécie de efeito não pretendido materializou-se nas telecomunicações brasileiras: se, por um lado, houve grande inclusão de cidadãos às redes de telefonia, ocorreu, por outro lado, um aumento significativo das tarifas, o que fez com que, para muitos, o acesso ao telefone seja proibitivo. Não se sugere aqui que o sistema anterior de propriedade pública da Telebrás fosse melhor ou mais acessível aos pobres.

Antes das privatizações, ao contrário, as linhas de telefone eram caríssimas e inflacionadas por gargalos de demanda. O que se quer dizer é que a comparação "*antes e depois* das privatizações" não é uma boa forma de refletir a respeito do aperfeiçoamento da regulação da universalização das telecomunicações nos dias atuais. Essa comparação é viciada por maniqueísmos e paralisa a reflexão *presente* a respeito de como lidar, por exemplo, com a questão da falta de renda para pagar contas de telefone.

O aumento das tarifas no Brasil se explica em razão de dois fatos. O primeiro é o seguinte: como parte do processo de liberalização, ocorreu em diversos países, como mencionado antes, um aumento sensível de tarifas no caso da telefonia fixa, tradicionalmente subsidiada pelas taxas cobradas na telefonia de longa distância sob a forma de subsídios cruzados. Dado que, como visto acima, tais subsídios representavam um entrave à concorrência, os governos precisaram *rebalancear* tarifas (eliminando os subsídios cruzados) para que não houvesse distorção na formação preços. Essas distorções de preço seriam, como apontado, fatais para a introdução de concorrência no setor de telecomunicações, já que beneficiariam um concorrente em detrimento de outros. Assim, é comum que os preços de ligações locais subam (e caiam os de ligações de longa distância) no período que antecede as privatizações.

Quanto aos consumidores de baixa renda em particular, economistas do Banco Mundial[29] explicam os impactos da liberalização da seguinte forma: se a cobertura física de telecomunicações de um território é baixa porque a empresa estatal monopolista não tinha recursos suficientes para expandir o sistema (caso freqüente dos países em desenvolvimento, pressionados pelas crises fiscais e incapacidade de investimento das estatais), então as reformas devem, em princípio, beneficiar os consumidores – mesmo que impliquem preços mais altos. Isto ocorreria em razão do atendimento a uma demanda reprimida por telefonia.

Veja-se, porém, que esta conclusão pressupõe que os consumidores tenham renda para gastar com a instalação de telefones e o pagamento das contas e encargos associados à prestação do serviço de telecomunicações e outros de valor agregado. Contudo, se o problema de acesso às telecomunicações estiver relacionado à capacidade aquisitiva dos consumidores (e não à oferta de acesso decorrente de gargalos de fornecimento), esses autores explicam que as reformas somente beneficiarão os mais pobres, se elas resultarem em preços menores.

Isto significa que mesmo que, do ponto de vista agregado, tenha havido expansão das redes (e respectivo impacto no PIB) e inclusão de cidadãos que antes não tinham acesso às telecomunicações, o aumento das tarifas locais pode prejudicar os pobres, se considerados individualmente. Em outras palavras, se por um lado o serviço de telecomunicações pode ficar mais acessível aos cidadãos de baixa renda, pode também ficar mais caro.

Assim, vista sob a perspectiva da demanda (capacidade de pagamento do consumidor), a liberalização pode requerer que algumas regiões e/ou faixas de renda

recebam subsídios como condição de que a sociedade as veja conectadas. Pode-se argumentar que, no Brasil, o problema da renda não é da regulação. A diminuição do poder aquisitivo e a elevação da inadimplência poderiam ser credenciadas (por algum crítico) a um quadro macroeconômico mais amplo e desfavorável, e não a uma falha da regulação das telecomunicações. Isso pode ser verdadeiro, mas a regulação não deve cruzar os braços diante dessa realidade. Embora limitados – e longe de serem sucedâneos de políticas sociais e da redistribuição via sistema tributário –, instrumentos de regulação redistributiva devem ser buscados e aperfeiçoados.

A outra razão para os aumentos das tarifas é o fato de ter sido escolhido o indexador IGP-DI[30] como referência para reajustá-las. Com as desvalorizações cambiais iniciadas em virtude da crise de janeiro de 1999, as tarifas da telefonia vêm repercutindo a alta do dólar por conta desse índice. A escolha desse indexador remete à época da privatização da Telebrás e de certa forma traduz uma resposta a imperativos econômicos de estabilização, como a sustentação do Plano Real. Naquele momento, o IGP-DI era um índice conveniente para os potenciais investidores "alavancados" em dólar. Como o objetivo era a maximização do valor da venda da estatal em leilão, foi esse o indexador escolhido.

Desde a privatização, em 1998, o aumento médio acumulado da "cesta de tarifas" (habilitação, pulso ou minuto e assinatura) foi significativo: 39,59%. No mesmo período, as operadoras aumentaram a assinatura residencial em 88,35%. Essa questão da tarifa fortemente influenciada pelo dólar evidentemente dificulta a utilização do telefone por consumidores de baixa renda, que tendem a migrar para a utilização de telefones celulares pré-pagos.

Enfim, os mercados são soluções poderosas para gerar eficiência produtiva e alocativa. Entretanto, não funcionam perfeitamente para prover distribuição justa dos ganhos de produtividade e eficiência, de modo que alguma intervenção contínua pode ser apropriada e isso pode ser, em parte e com limitações claras, feito por meio das políticas de universalização. Um exemplo disso é a proposta de um "pacote de telefone popular", com preços subsidiados ou ainda a adoção de planos de acesso a telefones fixos pré-pagos. Acessos coletivos – em vez da perseguição da meta de um telefone por domicílio – podem ser outra alternativa para favorecer consumidores de baixa renda.

9 Conclusão

Este artigo procurou apresentar argumentos no sentido de que (i) a regulação social é legítima e de que (ii) a noção de regulação pode admitir um viés redistributivo, especialmente se um pano de fundo típico a países em desenvolvimento for estendido. No caso específico das telecomunicações brasileiras, não faltam evidências empíricas nem normas jurídicas[31] que sustentem a vertente social da regulação.

Sustentou-se, ainda, que o contexto do subdesenvolvimento pode influenciar os contornos que se dão à regulação em vista de desafios e problemas particulares. Se esses argumentos forem admitidos como válidos, podem então o regulador e os formuladores de políticas setoriais brasileiros procurar meios de valer-se de uma regulação mais atenta aos efeitos redistributivos em meio à aplicação de regras ligadas à busca de eficiência e competição.

A ponderação entre objetivos de eficiência e objetivos de eqüidade em países em desenvolvimento é, porém, uma missão extremamente difícil e um desafio a ser experimentado na prática. Por outro lado, se somente a eficiência for privilegiada às expensas da eqüidade, o fosso que separa os que foram incluídos às redes de serviço público daqueles que não o foram não será reduzido porque algumas pessoas, na melhor das hipóteses, ficarão em melhor situação e outras ficarão estáveis em seu grau de privação. Isto implica admitir que a regulação permanecerá *indiferente* às condições iniciais de notável desigualdade típicas de países em desenvolvimento, postura aqui rechaçada.

Parece, enfim, necessário concluir que a reflexão a respeito da regulação não se deve fechar a traços institucionais, estruturais, jurídicos e culturais particulares a cada contexto e setor regulado e que mecanismos inovadores – como estímulos econômicos ou a associação de uma atividade lucrativa a outra deficitária – podem e devem ser objeto de mais atenção de quem se dispuser a refletir sobre este tema.

: ARTIGO CONVIDADO

NOTAS

1 Professor da Faculdade de Direito da USP. O autor agradece os comentários e críticas recebidas por ocasião do debate deste trabalho no Worshop de Pesquisadores da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EDESP), onde foi pesquisador na área de direito econômico. Agradece também a oportunidade de discutir o texto na reunião plenária do Núcleo Direito e Democracia do CEBRAP. E-mail de contato: diogocoutinho@usp.br.

2 A universalização é, em termos muitos simples, uma política pública cuja função é a de provocar a expansão de redes e funcionalidades de telecomunicações, entre outras infra-estruturas, em geral (mas não necessariamente) associadas à prestação de serviços públicos para todos os membros da sociedade, sem distinção de renda ou localização geográfica.

3 Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento.

4 Para uma interessante discussão a respeito das razões que levaram os países da OCDE à privatização, ver Hood (1994).

5 Países em desenvolvimento (ou "países menos desenvolvidos") são países em que o domínio de técnicas e tecnologias, bem como os níveis de renda, são inferiores aos países de industrialização avançada. A maior parte dos países em desenvolvimento tem altos níveis de dependência do setor primário e do comércio exterior, assim como rendas médias reduzidas. "Trata-se de uma expressão eufemística para os países pobres do mundo – algumas vezes conhecidos

otimisticamente como economias emergentes. Cerca de quatro quintos dos 6 bilhões de habitantes do planeta vivem em países em desenvolvimento, muitos deles em estado de pobreza abjeta" (The Economist, 2000: 67).

6 Em geral, os serviços públicos objeto de privatização são a distribuição de energia elétrica, o serviço de telefonia fixa comutada, o saneamento básico, a distribuição de gás natural e serviços de transporte em geral.

7 Quando ocorreu, em 1984, a privatização da British Telecommunications (atual BT, antiga estatal de telecomunicações inglesa), quase todo o território desse país (mais de 80%, segundo a Oftel, agência reguladora das telecomunicações) estava coberto por redes de telefonia fixa. Desse fato decorre, o que é sintomático, que os esforços de universalização para os quais se empenhou a regulação subseqüente foram no sentido de servir áreas muito remotas e, para as regiões urbanas, favorecer a população de baixa renda por meio de subsídios e pacotes de telefones, serviços e facilidades "populares".

8 O *Oxford Dictionary of Economics* aponta o fato de que há grande heterogeneidade entre países classificados como "em desenvolvimento". Alguns deles, como o Kuait e outros exportadores de petróleo, têm renda *per capita* comparável àquela de países desenvolvidos. Nesse sentido, a expressão "em desenvolvimento" é uma questão de grau. Certos países da África sub-Sahara são considerados "em desenvolvimento" sob todos os pontos de vista possíveis, mas muitos países de industrialização tardia como a China apresentam uma mistura de setores produtivos primários muito pobres e uma indústria avançada. Países-membros da OCDE não são países em desenvolvimento, embora a Turquia, que é membro desse grupo, tenha renda *per capita* inferior à de alguns países de industrialização tardia. Ex-repúblicas soviéticas e algumas nações da Europa de Leste também têm esse mesmo tipo de problema de classificação.

9 Com efeito, a maioria das privatizações nos países em desenvolvimento ocorreu no contexto da aplicação das políticas de ajuste estrutural, surgidas no âmbito do que se convencionou chamar de Consenso de Washington. Esse termo, cunhado em 1990 pelo economista inglês John Williamson, designa o conjunto de políticas liberalizantes em seguida recomendadas pelo Tesouro norte-americano, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial para países em desenvolvimento (todos com sede em Washington). As políticas do consenso enfatizam a estabilização de preços, a austeridade fiscal, a contenção de gastos públicos, a privatização, entre outras medidas, para que países em desenvolvimento retornem a rotas de crescimento.

10 Trata-se de circunstância distributiva na qual nenhuma mudança pode elevar o grau de bem-estar de alguém sem com isso depreciar o grau de bem-estar de pelo menos um outro indivíduo. Dito de outro modo: uma alocação de recursos será Pareto-ótima se nenhuma mudança puder ser feita para que, simultaneamente, nenhuma pessoa fique em situação pior e ao menos uma pessoa fique em situação melhor.

11 Os economistas Nicholas Kaldor e John Hicks propuseram uma concepção de eficiência distinta, fundada no princípio da maximização da riqueza. De acordo com essa concepção, uma alocação será Kaldor-Hicks-eficiente (ou eficiente no sentido de maximizar a riqueza), caso os indivíduos que dela se beneficiem experimentem benefícios que excedam as perdas de quaisquer outros indivíduos. Dessa forma, aqueles que se prejudicam podem ser *potencialmente* compensados pelos que se beneficiam com a vantagem de que, ao final, haverá um ganho líquido. É relevante notar que, de acordo com o teorema de Kaldor-Hicks, a compensação dos prejudicados não é necessariamente devida – caso contrário, voltar-se-ia para a situação de ótimo de Pareto. Assim, a diferença principal entre o sistema paretiano e o assim chamado teorema de Kaldor-Hicks reside no fato de que, quanto ao segundo, a compensação pode ser hipotética e não real. O teorema de Kaldor-Hicks possibilita, conseqüentemente, a avaliação de políticas que produzem perdedores com resultado. Se houver pagamento de compensação aos perdedores, o estado de alocação Kaldor-Hicks volta a um estado de superioridade de Pareto.

12 *Accountability* pode ser traduzida como *responsabilidade com dever de prestação de contas* ou, simplesmente, *responsabilização*. Em linhas muito gerais, traduz um dos mecanismos de freios e contrapesos adotados por sociedades democráticas com o fim de limitar o poder concedido aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a órgãos da administração indireta, como bancos centrais e agências reguladoras. Trata-se, em suma, da institucionalização de um mecanismo de *checks and balances* por meio da prestação de contas e responsabilização. O objetivo é limitar o exercício indiscriminado (e antidemocrático) de poderes conferidos ou delegados como resultado da organização do Estado. Para uma discussão da *accountability* – em particular vista como contrapartida da autonomia dada a autoridades monetárias –, ver Veiga da Rocha (2001).

13 Para mais informações (e também críticas) a respeito das concepções "procedimentalistas", neoclássicas e igualitárias da regulação, ver Adler (2000).

14 *Trade-off*, por sua vez, significa em economia um processo por meio do qual uma coisa ou um objetivo é escolhido em detrimento de outro – isto é, traz subjacente a noção de *sacrifício*. A idéia de *trade-off* relaciona-se à busca de eficiência no sentido que implica conseguir mais de algo desejável com o menor sacrifício possível.

15 Eqüidade, no sentido utilizado neste trabalho, tem conotação semântica aproximada à das palavras *justiça distributiva* ou *justiça social*. Nesse sentido, relaciona-se à distribuição adequada, conforme um princípio de justiça, de recursos, direitos, deveres, oportunidades e obrigações na sociedade como um todo. Não se relaciona senão indiretamente, portanto, com noção de eqüidade como procedimento judicial extraordinário baseado em princípios imutáveis de justiça, adotado quando não há norma jurídica aplicável a determinado caso concreto (é comum no jargão jurídico a expressão "julgar por eqüidade"). Trata-se, neste trabalho, de uma tradução aproximada do termo *equity*, da língua inglesa. Em inglês, *equity* também tem diferentes significados: *equities* ou *corporate equity* significam, respectivamente, ações ordinárias de uma companhia ou o resíduo líquido de ativos de uma sociedade comercial distribuído aos acionistas depois de pagos debenturistas e/ou acionistas preferenciais. Todavia, *equity* pode amalgamar um conjunto de idéias de difícil expressão em uma só palavra na língua portuguesa. Nesse sentido, pode ser, *grosso modo*, traduzida como "tratar a todos com justiça e igualdade". Em inglês, o sinônimo mais próximo para *equity* é a palavra *fairness*. Em português, eqüidade tem como sinônimos *igualdade* e *retidão*. Neste trabalho procurou-se adotar o vocábulo *eqüidade* como um desdobramento concreto da *igualdade* como princípio jurídico constitucional positivado, na ordem jurídica brasileira, pelo art. 5.° da Constituição Federal de 1988. Dessa perspectiva, a *igualdade* é associada a uma liberdade formal de todos perante a lei e a *eqüidade* (ou justiça social) ao tratamento dos sujeitos de acordo com as reais condições e situação econômica (Comparato, 1996: 113).

16 Para uma crítica a este ponto em específico, ver Blanc (2002: 4).

17 Em suma, esses autores sustentam que medidas pró-crescimento e medidas que almejem melhorar a vida dos pobres reforçam uma à outra e, quanto maior for essa relação de complementaridade, mais efetivo será o papel do crescimento econômico no sentido de diminuir a desigualdade. Na mesma linha, quanto mais os países se esforçarem para eliminar os empecilhos que mantêm os pobres alheios à construção da sociedade, maior o potencial de crescimento e eficiência.

18 Tony Prosser vê, em suma, três tarefas a serem desempenhadas pela regulação: a primeira delas é "mimetizar" o mercado no caso de monopólios naturais, o que implica o controle de preços e qualidade dos serviços. A segunda tarefa é estimular a concorrência, criando condições para que ela exista e persista. Exemplos disso seriam as medidas para promover a interconexão de redes de telecomunicações, por exemplo, além do controle do abuso do poder econômico por meio de políticas antitruste. Em terceiro lugar, tem-se subjacente à regulação a idéia de "regulação social", que, como dito acima, não tem como racionalidade primária a lógica econômica, e sim noções de direito público (Prosser, 1997: 5).

19 Nas palavras do próprio Prosser (1997: 6): "Failure to separate adequately these different types of regulation has caused much confusion in the current regulatory debate and, in particular, has led to an assumption that some types of regulation, especially social regulation, are illegitimate, or that, with the decline of natural monopoly, regulation can be replaced with self-regulating competition".

20 "Na verdade, a universalização se insere no gênero mais amplo das políticas públicas de subsídios entre consumidores de alta e baixa renda. Crucificada no direito concorrencial como forma de abuso, a discriminação entre consumidores, desde que imposta por via regulatória, como subsídio setorial, é totalmente admissível como política redistributiva" (Salomão Filho, 2002: 44).

21 Ademais, sustentam Laffont e Tirole, se a premissa número 5 for analisada à luz da racionalidade econômica das indústrias de rede, pode-se argumentar que haverá lugar para subsídios como forma de correção de internalização de externalidades.

22 Em linha de argumentação semelhante, tem-se a proposta de Estache, Gómez-Lobo e Leipziger (2000), para quem a utilização de programas de bem-estar na regulação de serviços públicos – em complemento a redistribuições via sistema tributário – pode ser uma oportunidade de aplicação de programas de redução da pobreza.

23 Esta, por seu turno, é fundada, na ordem jurídica brasileira, no § 1.° do art. 145 da Constituição Federal. *Grosso modo*, implica a tributação diferenciada, com alíquotas diversas, em função da renda do contribuinte.

24 Para uma continuação do debate a respeito da legitimidade e racionalidade da função redistributiva da regulação, ver Yarrow e Vickers (1996), Burns, Crawford e Dilnot (1995), Breyer (1982) e McCrudden (1999).

25 De modo semelhante, embora mais genérico, o cientista político Sérgio Abranches explica que, em linhas gerais, a intervenção do Estado na vida econômica de um país é determinada pelo curso de desenvolvimento da estrutura produtiva, pelo grau de heterogeneidade estrutural da economia, pelos modos de inserção na ordem econômica mundial e pela dinâmica política dos interesses sociais (Abranches, 1979: 9).

26 Nessa linha, a universalização visaria a atender, basicamente, a duas categorias de consumidores: aqueles ditos "consumidores de alto custo" (exemplo: domicílios rurais localizados em áreas de baixa densidade e consumidores com limitada mobilidade geográfica) e os consumidores de baixa renda (consumidores urbanos com dificuldades para pagar suas contas telefônicas, por exemplo). Em ambos os casos, buscar-se-ia corrigir desigualdades, efeitos adversos ou não previsíveis da regulação concorrencial sobre o acesso às telecomunicações por meio de transferência de renda e subsídios.

27 Wellenius, Primo Braga e Qiang (2000: 640).

28 Resumidamente: de julho de 1998, quando a Telebrás foi privatizada, até fevereiro de 2002, o estoque brasileiro de infra-estrutura de telecomunicações cresceu de 20 milhões de terminais (teledensidade = 12,5) para cerca de 49 milhões de terminais (teledensidade = 28,2). O número de telefones públicos cresceu de 550 mil para 1,4 milhão. Na telefonia móvel, o salto foi de 5,6 milhões para 29 milhões.

29 Clarke e Scott, 2002.

30 O IGP-DI (Índice Geral de Preços, no conceito de Disponibilidade Interna), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, resulta da média ponderada de três índices. O IPA (Índice de Preços no Atacado) é o principal componente porque, na média, tem o maior peso: 60%. É também aquele que recebe maior impacto do dólar. Esse índice é pesquisado nacionalmente, por meio de consultas a números de cerca de 500 empresas. Outro componente do índice geral é o IPC (Índice de Preços ao Consumidor), pesquisado no Rio e em São Paulo, com peso de 30%. É indicador de preços no varejo, semelhante ao IPC da Fipe e do INPC. A média ponderada se completa com o INCC (Índice Nacional do Custo da Construção), com peso de 10%, que reflete preços de materiais da construção e da mão-de-obra.

31 Não foi objeto deste trabalho uma análise dogmática de normas constitucionais e infraconstitucionais a respeito da eqüidade e dos aspectos redistributivos da regulação das telecomunicações no Brasil. Esse esforço interpretativo – de grande importância – sem dúvida acrescentaria maior concretude às idéias aqui expostas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. A empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. *A empresa pública no Brasil*: uma abordagem multidisciplinar. Coletânea de monografias. IPEA, 1979.

ADLER, Mathew. *Beyond efficiency and procedure*: a Welfarist theory of regulation. 1992. Disponível em: <www.law.fsu.edu/journals/lawreview/downloads/281/Adler2.pdf?>.

ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive politics and economic growth. *NBER Working Paper Series* n. 3668, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Bureaucrats in business*: the economics and politics of reform. Washington: Oxford University Press, 1995.

BIGSTEN; LEVIN. Growth, income distribution, and poverty. United Nations University, WIDER – World Institute for Development Economics Research. *Discussion Paper* n. 2001/129, 2001.

BLANC, Rebecca. Can equity and efficiency complement each other? *NBER working paper series*, Working paper 8820, 2002.

BOWLES, David; MADDOCK, Rodney. The supply of direct exchange lines in developing countries. In: MACDONALD, S.; MADDEN, G. (Ed.). *Telecommunications and socio-economic development Elsevier Science*, 1998.

BREYER, Stephen G. *Regulation and its reform*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

BRUNO, Michael; RAVALLION, Martin; SQUIRE, Lyn. Equity and growth in developing countries – old and new perspectives on the new policy issues. World Bank, *Policy Reasearch Workin Paper* 1563, 1996.

BURNS, Philip; CRAWFORD, Ian; DILNOT, Andrew. Regulation and redistribution in utilities. *Fiscal Studies* 16, p. 1-22, 1995.

CHERRY, Colin. The telephone system: creator of mobiliy and social change. In: DE SOLA POOL, Ithiel. *The social impact of telephone*. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 113.
CLARKE, George; WALLSTEN, Scott. Universal(ly Bad) service: providing infrastructure services to rural and poor urban consumers. *World Bank Policy Research Working Paper* 2868, July 2002.
COMPARATO, Fábio Konder. Regime constitucional do controle de preços no mercado. In: ———. *Direito público*: estudos e pareceres. São Paulo: Malheiros, 1996.
COOK, Paul; KIRKPATRICK, Colin (). Privatization in less developed countries. In: ——— (Ed.) *Privatization in less developed countries*. Brighton: Wheatsheaf, 1988.
CREMER, Helmut; PESTIEAU, Pierre; ROCHET, Jean-Charles. Direct versus indirect taxations: the design of the tax structure revisited. *International Economic Review*, n. 42, p. 781-799, 2001.
ESTACHE, Antônio; GÓMEZ-LOBO, Andres; LEIPZIGER, Danny. Utility Privatization and the Needs of the Poor on Latin America – Have we learned enough to get it right? *Paper* apresentado no seminário Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor entre 31 de maio e 2 de junho em Londres, Reino Unido, 2000.
FOSTER, Christopher. *Privatization, public ownership and regulation of natural monopoly*. Oxford: Blackwell, 1992.
FURTADO, Celso. *Brasil*: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
HOOD, Christopher. *Explaining economic policy reversals*. Buckingham: Open University Press, 1994.
ITU – International Telecommunications Union. *World telecommunication development report 1998 – Universal Access – Executive Summary*. Geneva, 1998.
———. *Effective regulation case study*: Brazil 2001. Geneva, 2001.
LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *Competition in telecommunications*. Cambridge. The MIT Press, 2000.
LUSTING, Nora; ARIAS, Omar; RIGOLINI, Jamele. Poverty reduction and economic growth: a 2-way causality. *Sustainable Development Department Technical papers series*, 2002.
MANZETTI, Luigi (Ed.). *Regulatory policy in Latin America*: post liberalization realities. Miami: North South Center Press – University of Miami, 2000.
MCCRUDDEN, Christopher. *Social policy and economic regulators*: some issues from the reform of utility regulation, regulation and deregulation. Oxford: The Clarendon Press, 1999.
OGUS, Anthony. *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
OSBERG, Lars. *The equity/efficiency trade-off in retrospect*. Revised version of Keynote address to conference on "Economic Growth and Income Inequality". Laurentian University, Sudbury, Ontario, March 17, 1995.
OSPINA, Shani. Telecommunications for all: does liberalization help? *DESTIN – Development Studies Institute Working Papers Series*, n. 02-29, London School of Economics and Political Science, 2002.
PARKER, David; KIRKPATRICK, Colin. Researching economic regulation in developing countries: developing a critical methodology for critical analysis. Centre on Regulation and Competition (University of Manchester), *Working Paper*, n. 34, 2002.
PASTORIZA, Florinda. Privatizações na indústria de telecomunicações: antecedentes e lições para o caso brasileiro. *Texto para Discussão*, n. 43 do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996.
PEROTTI, R. Growth, Income distribution, and democracy: what the data say. *Journal of Economic Growth*, 1, p. 149-187, 1996.
PETRAZZINI, Ben. *The political economy of telecommunications reform in developing countries*. Westport: Praeger, 1995.
PROSSER, Tony. Theorizing utility regulation. *Modern Law Review* 62, p. 196-217, 1997.
SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e concorrência*: estudos e pareceres. São Paulo: Malheiros, 2002.
THE ECONOMIST. *Pocket economist*: the essential of economics from A to Z by Matthew Bishop. London: Profile Books, 2002.
VEIGA DA ROCHA, Jean Paul, C. *Notas sobre a autonomia e a accountability das autoridades monetárias*: versão preliminar. Paper discutido no Grupo de Direito e Democracia do Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2001. Mimeografado.
YARROW, George; VICKERS, John. *Privatization*: an economic analysis. Cambridge: MIT Press, 1987.
WELLENIUS, Björn; PRIMO BRAGA, Carlos Alberto; QIANG, Christiane Zhen-Wei. Investment and growth of the information infrastructure: summary results of a global survey. *Telecommunications Policy* 24, p. 639-643, 2000.

Diogo R. Coutinho
Professor da Faculdade de Direito da USP e do GV LAW.
Pesquisador do Núcleo Direito e Democracia do CEBRAP