

Assimetria de informação no Mercado de alta tecnologia: ADSL em São Paulo

Alessandro Ikeuchi - www.pakt.com.br

14 de dezembro de 2002

Resumo

Este artigo trata do problema da falta de regulamentação governamental devido o surgimento de novas tecnologias e o aprofundamento da informação assimétrica, e seus decorrentes impactos sobre o Bem-Estar público. Estudaremos o caso particular da polêmica em torno do serviço de banda larga ADSL, iniciado no final da década de 90 em São Paulo.

Introdução

A informatização do processo produtivo é ainda um fenômeno muito recente, com menos de uma década. No entanto, ele é intenso e necessário para o desejado aumento de produtividade da sociedade, nem só isso, os computadores possuem também um atrativo considerável também no entretenimento, que associado ao potencial de aprendizagem explica o esforço para aquisição desses equipamentos pelas famílias brasileiras. Mas o grande impulso veio com a Internet, a rede mundial desenvolvida pelos militares norte-americanos na década de 70 e que se popularizou após a invenção do *Browser*. O computador adquiriu novas utilidades que até então não existiam, passou a ser a ferramenta de trabalho essencial de muitas novas carreiras.

Apesar dos computadores evoluírem rapidamente entre 1994 e 2002, a Internet passou relativamente estagnada. Os modems atingiram um limite técnico de 56 kbps de velocidade, que passou a se tornar um “gargalo” tecnológico complicado de ser resolvido. As tecnologias de transmissão de dados por fibra ótica e rádio são ainda muito caras ao público comum, mas o ADSL, o *ex post* dos modems

comuns, resolveu em parte esse problema. Ele não é completo, pois ao contrário dos modems comuns, a tecnologia ADSL possui uma limitação física de distância, tornando-a cara para a empresa prestadora de serviços. Um segundo grande custo é a rede de IPs, necessários para a efetiva conexão do computador à rede mundial. Não se pode conectar na rede de qualquer maneira, um endereço numérico composto de 4 números de três dígitos, variando de 0 a 255, é utilizado. Esses *ranges* de endereços são comerciais, e precisam ser adquiridos pela empresa interessada em prover conexões com a internet com o órgão responsável (ARIN - *American Registry for Internet Numbers*).

Apesar dos benefícios claros do uso da internet, grande parte de seus usuários possuem apenas um conhecimento tácito sobre o seu funcionamento. Mesmo entre técnicos da área existe grande confusão sobre o assunto, e as consequências dessa assimetria são duas: sub-utilização do potencial da rede e comportamento oportunista.

O conflito de interesses

Vimos que o setor possui altos custos fixos e baixos custos marginais. Isso caracteriza uma situação claramente favorável à formação do monopólio. Porém, isso aparentemente (apenas aparentemente) não ocorreu. O mercado já possuía uma grande quantidade de competidores no mercado que ofereciam conexões discadas. Já se observava preços decrescentes e competição acirrada, portanto, grandes *players* já estavam estabelecidos *ex ante* do surgimento do ADSL, e com muita capacidade de lobby governamental. O problema era claro, além do setor já não apresentar bons resultados, ainda teria que enfrentar a ameaça de mais um concorrente, tecnologicamente superior e muito competitivo em preços.

A prestadora de serviços de telecomunicações de São Paulo poderia tranquilamente oferecer os serviços de provedor para seus usuários, o maior mercado cativo do Brasil. Mas o receio do conflito com as grandes empresas já presentes, aliado ao desentendimento burocrático do governo, propiciou um **entendimento** entre os agentes já estabelecidos e a empresa com nova tecnologia. Ao se esconder por trás de normas formadas via lobby da ANATEL, o monopolista resolveu vários problemas com uma inteligente manobra: inventou o que se convencionou chamar de provedor de conteúdo, que seriam ocupados pelas empresas do acesso discado (o que garantiu seu monopólio mascarado atrás de uma série desses provedores), assegurou a renda da latente concorrência e evitou os custosos conflitos econômicos contra monopólio. Para dar coerência ao processo foi utilizada a locação da

rede IP, conforme publicamente assumido pela empresa em 09/12/2002 no site de notícias estadao.com.br.

Considere a função preço de oferta simplificada abaixo:

$$1.1) P^s(f, I, x) = (f + I) * \frac{1}{x}$$

Onde f é o custo fixo estrutural, I é o custo da rede de IPs e x o markup de monopólio ($0 < x < 1$).

$$1.2) P^s(f, I, x) = f * \frac{1}{x} + I * \frac{1}{x}$$

O termo $I * \frac{1}{x}$, em vez de negociado diretamente, é repassado via uma manobra de conluio aos provedores de conteúdo. O preço final para demanda é:

$$1.3) P^d(f, I, x, u) = f * \frac{1}{x} + I * \frac{1}{x * u}$$

A equação 1.3 nos mostra o pedágio u cobrado pelos provedores de conteúdo, o **efeito de esmorecimento de denúncia da concorrência**, repassado em troca da não acusação de monopólio.

Além do problema clássico do monopólio de formação de *dead weights*, um outro custo foi imposto ao Bem Estar público, o **custo de esmorecimento da concorrência**, manobra para evitar o conflito com os competidores já estabelecidos. A possibilidade de um conluio, visando comportar a entrada do novo ofertante do serviço concorrente e manter a renda das empresas já estabelecidas no setor, é a chave que explica o surgimento dos provedores de conteúdo obrigatórios.

A manutenção da ineficiência

Como explicar a existência legítima de tamanho problema ao Bem-Estar? A situação persiste desde o início da implantação da tecnologia ADSL em São Paulo, e foi **copiada** prontamente por todas as outras concessionárias de telefonia do país. Douglass North explica a manutenção de estruturas ineficientes, segundo ele:

The persistence of narrow-gauge rails, the success of alternating current over direct current, and the survival of the gas engine over steam engine motor cars have all been used to illustrate the peculiar

fact that incremental changes in technology, once begun on a particular track, may lead one technological solution to win out over another; even when, ultimately, this technological path may be less efficient than the abandoned alternative would have been.

Poderia a via-dependência responder esse problema? Provavelmente não. Temos que enumerar os fatos favoráveis ao estabelecimento do conluio. Em primeiro lugar, a ANATEL iniciou seu processo de maneira inadequada. Quase a totalidade de seu quadro profissional foi contratada temporariamente, não ocorrendo concurso público para o preenchimento de cargos-chaves. Os profissionais dessa instituição possuem um horizonte definido de trabalho, e provavelmente terão que se deslocar para a iniciativa privada após o término de seus contratos. Ocorre o problema do agente-duplo aqui, ao mesmo tempo em que esses funcionários estão ocupados em defender o interesse público, também estão preocupados com sua receptividade no mercado do trabalho, não compensa entrar em conflitos nesse momento. Em segundo lugar, o prejuízo imposto ao usuário não é suficiente para que o mobilize em um caro processo judicial, mesmo formando grupos para isso, a empresa monopolista, como trata do somatório de todo o mercado, possui toda a motivação para manter vários escritórios de advocacia de primeira linha em sua causa. Em terceiro lugar, a justiça está claramente despreparada, não por algum problema intrínseco, mas sim devido ao fato do assunto ser demasiadamente complexo em termos técnicos, é muito difícil para a justiça discernir o comportamento oportunista dos prestadores de serviço nesse caso.

As consequências da estrutura manipulada

Existe um subproduto maligno do sucesso do conluio efetuado pelo monopolista. Ao ser o único provedor de acesso ADSL da região no qual é o concessionário responsável, não ser oportunado pela concorrência devido as transferências explícitas de renda (paga pelo consumidor), ocorre que não há *enforcement* por parte dos usuários que garanta a qualidade do serviço prestado. Nem tão pouco alguma força que possibilite a queda de preços e o desenvolvimento simultâneo de novas tecnologias. O monopolista volta seus investimentos para a sua capacidade de monitoração de seus usuários, se estão todos pagando os provedores em dia. Os provedores de conteúdo repassam parte dos pagamentos ao monopolista e retém a renda de esmorecimento, seu pagamento por não contestarem o monopolista.

O atendimento ao consumidor passa a ser um problema constante, pois todo o poder de barganha se encontra na mão do monopolista. Este se limita a oferecer quase o mínimo garantido pelo contrato. O monopolista não possui nenhuma preocupação em superar as expectativas dos seus clientes. Por exemplo, é especificado no contrato que “ comunicação de voz sobre IP não é permitida devido a assimetria da conexão” , em outras palavras, como a conexão padrão possui 256 Kbps de velocidade de download e 128 Kbps de upload não se permite usar a rede para transmitir áudio. Não há razão técnica nenhuma para essa imposição, o motivo é econômico, a empresa monopolista não deseja ver produtos distintos, telefonia e internet, concorrendo entre si. Os modernos sistemas operacionais vêm de fábrica preparados para utilizar os recursos de voz sobre IP, mas a ignorância do grande público e o controle do monopolista impedem um uso mais sofisticado e econômico.

Apesar da manutenção da ineficiência, tamanha afronta à lei não poderia passar despercebida. Existe um problema de conluio, monopólio, venda casada, ordenação e comportamento oportunista no assunto. A Justiça já vem mostrando interesse em entender os malefícios desse arranjo e como proceder para resolvê-lo. A entrada de novos concorrentes não alinhados também se torna cada dia mais sensível, contribuindo para reduzir gradualmente o poder de barganha do monopólio. O prejuízo é eminente e talvez inevitável, ao voltar seus esforços para a formação de lobbies e monitoria dos usuários, o monopolista se descuidou da evolução do serviço prestado e da satisfação de seus clientes. Depois de ter forçado todos os seus usuários a pagar pela manutenção de um círculo de empresas tecnologicamente atrasadas e condenadas como garantia de que seu monopólio não seria questionado, o monopolista está fadado a pagar pela sua estratégia errônea na forma de prejuízos futuros. A natureza dos contratos, oferecidos na forma de *Fixed-prices*, torna complicado o repasse para o usuários.