
COMPETITIVIDADE: MERCADO, ESTADO E ORGANIZAÇÕES

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina
Paulo Furquim de Azevedo
Maria Sylvia Macchione Saes



EDITORA SINGULAR

338.1 F225c e.5

M80829



20600003866



Powered by RidiProStar - www.logprocess.com.br

DEDALUS - Acervo - FEA



20600003866

COMPETITIVIDADE: MERCADO, ESTADO E ORGANIZAÇÕES

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina
Paulo Furquim de Azevedo
Maria Sylvia Macchione Saes

A publicação desse livro não teria sido possível sem o inestimável apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e do Departamento de Economia da FEA/USP.



EDITORA SINGULAR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Farina, Elizabeth Maria Mercier Querido

Competitividade: mercado, estado e organizações /

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina, Paulo Furquim de
Azevedo, Maria Sylvia Macchione Saes. - São Paulo: Editora
Singular, 1997.

Apoio: FAPESP, PENSA.

Bibliografia.

1. Agribusiness 2. Agricultura - Aspectos econômicos
3. Custos de transação 4. Indústrias agrícolas - Aspectos
econômicos 5. Organização industrial (Teoria econômica)
I. Azevedo, Paulo Furquim de. II. Saes, Maria Sylvia Macchione.
III. Título.

97-4170

CDD-338.1

Índices para catálogo sistemático:

- 1. Economia agroindustrial 338.1
- 2. Indústria agrícola: Economia 338.1
- 3. Sistemas agroindustriais: Economia 338.1

EDITORA SINGULAR LTDA ME

Rua José Nóbrega Barbosa nº 100

Cep 02336-090 - São Paulo, SP, Brasil

Tel/Fax (011) 62-1242 9916-7545

SUMÁRIO

Prefácio	9
Apresentação	13
<i>Elizabeth Maria Mercier Querido Farina</i>	
INTRODUÇÃO	19
<i>Elizabeth Maria Mercier Querido Farina</i>	
A Teoria de Organização Industrial e a economia dos custos de transação: linhas gerais do referencial analítico	19
PARTE I - A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	29
CAPÍTULO 1- ANTECEDENTES	33
<i>Paulo Furquim de Azevedo</i>	
1.1 Coase e os anos 30: o redirecionamento do enfoque.....	33
1.2 Economia da Informação: as bases vindas da ortodoxia.....	38
1.3 Arrow e a Economia das Organizações.....	41
1.4 Simon: redefinindo o agente econômico.....	43
1.5 Alchian & Demsetz: a economia dos direitos de propriedade.....	46
1.6 Williamson, Klein et alii: dimensionalizando as transações, o papel da especificidade de ativos.....	49
CAPÍTULO 2 - NÍVEIS ANALÍTICOS	53
<i>Paulo Furquim de Azevedo</i>	
2.1 Definições.....	54
2.1.1 Custos de transação: o conceito.....	54
2.1.2 Instituições.....	58

2.2 Complementariedade entre os diferentes níveis analíticos	59
2.2.1 Ambiente Institucional	63
2.2.2 Economia dos Custos de Transação: a análise da estrutura de governança	67
2.3 Instituições e eficiência	68

CAPÍTULO 3 - ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO71

Paulo Furquim de Azevedo

3.1 Pressupostos comportamentais	71
3.1.1 Racionalidade limitada	72
3.1.2 Oportunismo	77
3.2 Dimensões das transações	81
3.2.1 Especificidade de ativos	84
3.2.2 Frequência	87
3.2.3 Incerteza	91
3.3 Um modelo para a escolha da forma organizacional	93
3.3.1 Modelo: forma reduzida	100
3.3.2 A transformação fundamental	103
3.3.3 O modelo principal	104
Tecnologia de produção comum	105
Tecnologia de produção distinta	109

PARTE II - REGULAMENTAÇÃO, POLÍTICA ANTITRUSTE E POLÍTICA INDUSTRIAL113

CAPÍTULO 4 - REGULAMENTAÇÃO, POLÍTICA ANTITRUSTE E POLÍTICA INDUSTRIAL115

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

4.1 Objetivos e Conflitos	115
Regulamentação social	115
Regulamentação econômica e poder de monopólio	118
Política antitruste e poder de monopólio	120
Política industrial	123
Conflito na correção das falhas	124

4.2 Das falhas de mercado ao critério da "irremediabilidade".....	126
4.3 Do critério da estrutura para o da eficiência	131
4.4 Da eficiência estática para a eficiência dinâmica: o papel da cooperação horizontal e da concorrência.....	139
4.5 Da firma para os sistemas produtivos: o papel da cooperação vertical	144
Coordenação e competitividade sistêmica	146
O papel do Estado e das organizações de interesse privado.....	151
Política industrial e política de defesa da concorrência...	154
4.6 Conclusão	158
Uma aplicação aos sistemas agroindustriais.....	159

PARTE III - A EXPERIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DE SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS NO BRASIL.....163

CAPÍTULO 5 - ABORDAGEM SISTÊMICA DOS NEGÓCIOS AGROINDUSTRIAIS E A ECONOMIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....165

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

CAPÍTULO 6 - AÇÃO SISTÊMICA E VISÃO SEGMENTADA: OS PARADOXOS DA PRÁTICA DA REGULAMENTAÇÃO DO AGRIBUSINESS BRASILEIRO.....177

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

6.1 A política industrial do trigo	177
6.2 A política de estabilização e a exploração do poder de monopólio no mercado internacional do café	184
6.3 O controle da formação de preços do leite.....	189

CAPÍTULO 7 - OS DESAFIOS DO LIVRE MERCADO195

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina &

Maria Sylvia Macchione Saes

7.1 O “dia seguinte” da desregulamentação.....	196
Os impactos sobre o SAG do trigo.....	196
A desorganização do SAG do café	202
A intensificação da concorrência no SAG do leite	207
7.2 Novas estratégias competitivas e as mudanças nas estruturas de governança.....	215
A segmentação do mercado no SAG do trigo	215
Segmentação e diferenciação no SAG do café	218
Integração dos mercados e políticas de produto no SAG do leite	224
7.3 Conclusão	230

**CAPÍTULO 8 - O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
E PRIVADAS NA COORDENAÇÃO DOS SISTEMAS
AGROINDUSTRIAIS: EM BUSCA DA COMPETITIVIDADE
SISTÊMICA.....**

233

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

Mudanças institucionais e a metamorfose das associações.....	238
---	-----

Conclusão.....	259
-----------------------	-----

Referências Bibliográficas	265
---	-----

Anexos	277
---------------------	-----

Glossário	283
------------------------	-----

PREFÁCIO

Mesmo tendo tido contato prévio com as teses dos autores, a leitura do livro de Bete, Paulo e Sylvia me trouxe uma clara noção de como um texto pode ser bem estruturado de modo a posicionar o leitor dentro de um quadro conceitual rigoroso e ao mesmo tempo indicar a utilidade do quadro teórico com a discussão de suas aplicações.

O texto representa o coroamento de um trabalho de mais de década conduzido pela Professora Elizabeth Farina, que partindo dos estudos de Organização Industrial, introduziu no Brasil a área da Economia dos Custos de Transação. Tanto o trabalho de Paulo e Sylvia podem ser vistos como fruto do esforço pioneiro da Beth, uma vez que ambos foram seus orientados de Doutorado na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como o próprio Programa de Estudos Agroindustriais - PENSA, teve nesta base construída pela Beth, a sua plataforma sólida da qual vem produzindo resultados relevantes. Hoje Paulo é Professor na Universidade Federal de São Carlos e Sylvia é Professora da Universidade Mackenzie, além de pesquisadora da FIPE e da FIA. Ambos atuam intensamente no PENSA.

A melhor forma que tenho para posicionar a minha apreciação pelo trabalho que originou este livro é buscando comentar o seu uso potencial por três diferentes conjuntos de públicos: o acadêmico, o empresarial e o público ligado aos órgãos governamentais.

Ao leitor acadêmico: Ao final de uma década na qual o tema econômico preferencial da estabilização ficou fora de moda, criou-se um estado letárgico na academia brasileira no qual o antigo discurso era impróprio e o novo ainda estava em gestação. Na realidade muito pouco foi produzido de novo e a academia na área da Economia ficou a buscar novos caminhos ou a viver na mesmice da ortodoxia que pouco acrescentava, em especial para aqueles que buscam aplicações da teoria.

O discurso de prêmio Nobel de Ronald Coase representa um

marco nesta busca de novos caminhos, indicando que o problema era universal, ao mencionar que os economistas criaram um mundo para si mesmos que pouco tinha a ver com a realidade. Coase nos convidava a voltar para a realidade e nesta busca foi seguido por outro prêmio Nobel, Douglas North. A presente obra representa uma resposta à incitação de Coase, mostrando que existe vida na Academia Brasileira.

O desafio que a obra nos propõe é de que iniciemos com muito mais energia um esforço de introduzir a Economia Neo-Institucional nos nossos programas de graduação e pós graduação em Economia e Administração. Esta obra nos indica que a USP foi pioneira neste mister e indica um caminho muito profícuo a ser seguido no Brasil, onde o Neo-Institucionalismo ainda é pouco conhecido.

Enormes são as possibilidades para a organização de programas de investigação aplicados com base em um corpo teórico que, embora sólido, nos convida a investir no seu aperfeiçoamento. A criação em 1997 da Sociedade Internacional de Economia Neo-Institucional fundada por Coase e North representa uma indicação do potencial para o trabalho nesta área.

Ao leitor empresarial: A presente obra nos ajuda a desmistificar o conceito de teoria. Tenho muito me batido na busca de reavivar e resgatar o conceito de teoria, não como algo etéreo e de pouco uso prático, mas pelo contrário, como uma base sem a qual não é possível estruturar as idéias e sistematizar as soluções.

Os autores foram felizes, tanto na parte I, que é teórica mas não é criptografada, como nas partes seguintes, ao proporcionar um texto rigoroso e ao mesmo tempo leve que permite uma leitura para diferentes propósitos.

O leitor empresarial, não acadêmico, encontrará um texto com importantes diretrizes para formulação de estratégias corporativas e de outras organizações, muito embora tal não seja o objetivo precípua do texto. As partes II e III trazem importante conteúdo para uma melhor compreensão da política antitruste e dos impactos da desregulamentação nos sistemas agroindustriais brasileiros.

Ao leitor do setor público: Ao trazer os conceitos da economia de custos de transação e do neo-institucionalismo de modo mais

amplo, os autores nos convidam a um repensar do papel do Estado e das Instituições, como um novo paradigma para a coordenação de sistemas produtivos, que no capítulo 8 se aplica aos SAGS mas que bem pode ser generalizado para a busca da competitividade em outros sistemas produtivos.

A discussão de política antitruste, regulamentação e política industrial traz um conjunto de conceitos fundamentais para os agentes públicos envolvidos com a sua gestão e implantação.

A obra é concluída com um convite a repensar os papéis do Estado e do setor privado, na estruturação de um sistema que permita o florescimento do potencial produtivo da sociedade. Fica evidente do texto que o papel do setor público e privado mudou e que, diferentemente do que uma leitura simplista do neo-liberalismo apregoa, o Estado é fundamental como implementador das condições para a ação privada.

Concluo reiterando que as idéias e conceitos explorados no texto, embora apliquem-se aos SAGS, muito podem contribuir para leitores interessados em outros sistemas produtivos. O aparato teórico é geral e bem pode ter sua aplicação amplificada.

Cabe, à guisa de conclusão, dizer que tenho uma enorme honra em compor uma equipe de trabalho que conta com profissionais do calibre de Beth, Paulo e Sylvia. Tal convívio tem sido instigante e provocador da criação acadêmica, da positiva interação com o setor privado e de um crescente relacionamento com o Estado. Tudo isto construído dentro do PENSA - Programa dos Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial, com as contribuições efetivas de cada um destes profissionais.

Professor Decio Zylbersztajn



APRESENTAÇÃO

As mudanças institucionais por que tem passado a Economia Brasileira colocam desafios consideráveis tanto para os agentes econômicos quanto para a comunidade acadêmica que se dedica a analisar e compreender a realidade econômica brasileira. No entanto, é sem dúvida um privilégio participar e acompanhar cada passo dessas mudanças. O grande problema de escrever um livro nesse contexto é sua rápida obsolescência no tocante à dinâmica dos fatos econômicos analisados. Acreditamos, porém, que o arcabouço analítico que sustenta esse trabalho, e a reflexão desenvolvida sobre as consequências das mudanças institucionais em curso tornam secundária a dimensão meramente conjuntural.

O livro analisa três sistemas agroindustriais que sofreram um rápido e drástico processo de reestruturação: leite, trigo e café. A análise é desenvolvida a partir de dois corpos teóricos, a Teoria de Organização Industrial (OI) e a Nova Economia Institucional (NEI), procurando estabelecer uma metodologia para tratar da competitividade e da concorrência face a alterações institucionais. A primeira parte oferece uma ampla revisão da Nova Economia Institucional, as contribuições seminais para seu desenvolvimento, suas premissas e proposições. A segunda parte extrai da OI a economia positiva da regulamentação, discutindo a concorrência em suas diferentes formas e o papel da competição e da cooperação para a competitividade e o confronto entre a política industrial e a política da concorrência. A terceira parte do livro apresenta uma metodologia de análise da competitividade e aplica essa metodologia aos sistemas agroindustriais acima referidos.

O trabalho aqui consolidado, resulta de um longo período de pesquisas sobre a regulamentação governamental e estratégia de empresas agroindustriais que foram desenvolvidas entre 1989 e 1996, por meio de dois projetos de investigação financiados pelo CNPq: O Sistema Agroindustrial de Alimentos no Brasil e Desenvolvimento Metodológico para o Estudo das Cadeias Agroindustriais de Alimentos –, este último em co-autoria com o Prof. Decio Zylbersztajn.

No primeiro projeto buscava-se, do ponto de vista **estático**, mapear a estrutura de relações que se estabeleciam no sistema agroindustrial, definindo o que se passou a denominar de sua **organização**. Do ponto de vista **dinâmico**, procurava-se identificar as estratégias de concorrência e crescimento das firmas. Uma terceira perspectiva veio somar-se a estes objetivos gerais: a mudança do ambiente competitivo ensejada pela liberalização da política de comércio exterior do País e pelo processo de desregulamentação da economia, resultando na busca da “integração competitiva” do sistema agroalimentar brasileiro.

Adotou-se como hipótese que, do ponto de vista **estático**, a organização do sistema agroindustrial é determinada pelas características tecnológicas do processo de produção e comercialização, assim como pelas peculiaridades institucionais que emolduram os negócios privados. A Economia dos Custos de Transação de Oliver Williamson serviu de base a esta análise, auxiliando no desenvolvimento das primeiras linhas do que veio a ser a metodologia para tratamento dos sistemas agroindustriais como um *nexus* de contratos.

A abordagem sistêmica de toda a cadeia produtiva e a idéia de focalizar a análise das questões agroindustriais nas relações que se estabeleciam entre os segmentos nasceram, progressivamente, de um conjunto de pesquisas aplicadas que foram desenvolvidas no âmbito da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, entre 1985 e 1988, sobre o sistema agroindustrial do leite, do tomate e da carne bovina. Faltava, entretanto, um referencial teórico que superasse a visão descritiva desses sistemas.

O primeiro passo nessa direção foi feito na pesquisa de 89/91, na qual foram utilizados os conceitos da Economia dos Custos de Transação para explicar a organização dos sistemas. Pela primeira vez aparece a importância das instituições (sistema legal, regulamentações, políticas governamentais, tradições e costumes) para o funcionamento dos sistemas. Faltava, entretanto, elementos que dinamizassem a análise e explicassem a transformação desses sistemas, o que nos levou a adotar as perspectivas estática e dinâmica de modo relativamente estanque. A primeira tentativa de

dinamizar a análise foi introduzir a teoria de crescimento das firmas de Penrose. Aos poucos foi se cristalizando a idéia de que as estratégias empresariais e a concorrência poderiam ser incorporadas ao referencial teórico de Oliver Williamson para desempenhar esse papel.

Em 1990, formou-se o PENSA – Programa de Estudos dos Negócios dos Sistemas Agroindustriais –, uma idéia e iniciativa trazidas pelo Prof. Decio Zylbersztajn, recém-saído da atividade empresarial privada, e fortemente influenciado pelos trabalhos de Ray Goldberg em Harvard, onde havia realizado um programa de *agribusiness*. Rapidamente aderi às idéias trazidas pelo Prof. Decio, uma vez que vinham ao encontro dos trabalhos que eu realizava no âmbito do Departamento de Economia. Integrei-me ao PENSA, ainda nos seus primeiros passos, em 1990. As atividades aí desenvolvidas, que se caracterizavam por discussões acadêmicas e uma forte interação com as empresas do *agribusiness* brasileiro, deram nova força e expressão aos estudos teóricos, aos quais vieram se juntar alunos de pós-graduação dos Departamentos de Economia e Administração.

A sequência veio com o projeto integrado de pesquisa de 93/95, *Desenvolvimento Metodológico para o Estudo das Cadeias Agroindustriais de Alimentos*. A essa altura já estava claro que era necessário investir fundo na estruturação de um arcabouço teórico para tratar o Sistema Agroindustrial. A Economia dos Custos de Transação, agora ampliada pela “Nova Economia Institucional”, combinada com elementos da Teoria de Organização Industrial forneceram a base para a construção do referido arcabouço.

No contexto dessa pesquisa, o Prof. Decio passou seis meses trabalhando com o Prof. Oliver Williamson em Berkeley e alimentou nosso programa com uma quantidade inimaginável de novos artigos, desafios e proposições. Em congressos internacionais de *agribusiness*, organizados pela International Agribusiness Management Association, descobrimos que havíamos encontrado um caminho fértil que vários outros pesquisadores da área começavam a seguir.

Desse trabalho nasceram duas teses de livre-docência e quase

uma dezena de dissertações de mestrado e teses de doutorado, cada uma adicionando mais um elemento na construção e aprimoramento da metodologia.

A segunda parte da pesquisa patrocinada pelo CNPq entre 1993 e 1995, previa duas aplicações para a teoria proposta: o exame de contratos específicos, desenvolvido pelo Prof. Decio, e a análise da desregulamentação de sistemas agroindustriais, que deu origem ao presente trabalho.

O sistema agroindustrial de alimentos passou a ser tratado como um *nexus* de contratos formais e informais, cujo objetivo é coordenar a cadeia produtiva, provendo estímulos, controles e agilizando o fluxo de informações do mercado para todos os segmentos componentes do sistema. Tais contratos, formais e informais, desenham um *continuum* de soluções de coordenação, que vai das relações impessoais de mercado até a integração vertical. Os contratos adotados respondem aos atributos das transações – frequência, incerteza e especificidade de ativos envolvidos –, que são influenciados pelo ambiente institucional, tecnológico e organizacional que circundam os negócios privados. As estratégias empresariais, individuais e coletivas, agem sobre esses ambientes e podem alterar, intencionalmente, os atributos das transações, demandando mudanças na organização dos sistemas.

O desenvolvimento do trabalho aplicado e dos estudos teóricos do PENSA nos levou, progressivamente, a ter que incorporar a análise das associações de interesse privado no contexto de uma economia aberta, onde a competitividade passou a assumir um papel central. As ações competitivas e cooperativas tinham que ser introduzidas, ajudando a compreender melhor o papel das políticas públicas e as alternativas organizacionais para seu desenvolvimento.

A reflexão que se segue é, portanto, o resultado de uma atividade de pesquisa teórica e aplicada, que descreve projetos de desenvolvimento pessoal, mas também e, principalmente, um trabalho de equipe formada por professores e alunos que se reuniram em torno do PENSA.

A princípio, esse livro deveria ter sido constituído do texto ori-

ginal de minha tese de livre-docência intitulada *Reflexões sobre a Desregulamentação e Sistemas Agroindustriais: A Experiência Brasileira*. Entretanto, utilizando esse material em programas de graduação e pós-graduação, durante o ano de 1996, percebi que faltava uma exposição mais detalhada da “Nova Economia Institucional”, largamente utilizada no corpo da análise sobre desregulamentação. A tese de doutoramento do Prof. Paulo Furquim de Azevedo, “Integração Vertical e Barganha”, oferecia uma excelente resenha da “Nova Economia Institucional” e me foi de extrema utilidade em cursos, palestras e como material de consulta para outros orientandos. Decidimos, então, transformá-la na Parte I desse livro, ainda que seu conteúdo excedesse a utilização dos conceitos na análise empírica subsequente. Preservamos, inclusive, os itens mais formalizados, úteis como instrumento didático.

Ao mesmo tempo, o PENSA continuou trabalhando com os sistemas agroindustriais do café, leite e trigo, focos da análise, o que permitiu uma contínua atualização dos dados e acompanhamento da evolução dos negócios. Com a ajuda da Profa. Maria Sylvia Macchione Saes, que desde sua tese de doutoramento sobre a regulamentação do sistema agroindustrial do café, vem acompanhando o processo de reconstrução institucional e as estratégias das organizações, pudemos trazer a análise até o final de 1996, incorporando o que havia de mais recente e que mantinha consistência com a reflexão já desenvolvida. Além disso, a Profa. Maria Sylvia foi fundamental no levantamento de informações primárias junto a organizações corporatistas e na análise de seu desempenho e comportamento.

Da simples publicação de uma tese, evoluímos para um livro constituído de três partes que combinam Teoria de Organização Industrial, “Nova Economia Institucional” e Sistemas Agroindustriais. As duas primeiras partes são exclusivamente teóricas e versam, respectivamente, sobre a “Nova Economia Institucional” e sobre as Teorias Normativas da Regulamentação. A parte III aplica os conceitos desenvolvidos a sistemas agroindustriais concretos, analisando a reestruturação dos SAG's do café, trigo e leite, decorrente das mudanças institucionais que marcaram a presente década.

Essa estrutura de organização do livro permite vários usos. Como texto didático, serve ao público acadêmico, ao apresentar um texto compreensivo sobre a NEI e OI que só se encontra em língua estrangeira e interessa a disciplinas aplicadas como Economia Agrícola e *Agribusiness*, uma vez que trata especificamente de sistemas agroindustriais. Embora as três partes estejam integradas e articuladas, disciplinas de Teoria das Organizações podem utilizar a primeira parte, disciplinas de Microeconomia e Organização Industrial encontram material na segunda parte do livro e, para o leitor menos interessado em teoria, recomenda-se a leitura da terceira parte. Para o público empresarial e, especialmente, associações de classe, a análise dos sistemas agroindustriais concretos apresenta uma abordagem abrangente do ambiente competitivo e institucional dos agronegócios do café, leite e trigo.

Elizabeth M. M. Q. Farina
fevereiro de 1997

INTRODUÇÃO

A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL E A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: LINHAS GERAIS DO REFERENCIAL ANALÍTICO

Desde seus primórdios, a Teoria de Organização Industrial (OI)¹ esteve inspirada em questões de política pública. Seu nome e primeiros passos como disciplina nasceram em Harvard na década de 30, a partir de um grupo de economistas, advogados e administradores, fortemente estimulados pelas audiências, estudos e relatórios do Comitê Econômico Nacional Temporário Sobre a Concentração do Poder Econômico, finalizado em 1938, nos Estados Unidos (Grether, 1970: 83). As discussões que circundaram os primeiros estágios da formação das agências regulatórias e das Leis Antitruste norte-americanas na virada do século geraram uma verdadeira agenda de pesquisa para a OI, que permanece até os dias de hoje, mesmo em sua versão mais abstrata e formalizada, representada pela introdução da Teoria dos Jogos.

Essa relação estreita transparece na definição do objeto de estudo da OI, conforme os livros-texto que a consolidaram como um ramo específico da Teoria Econômica, reconhecida como tal pela American Economic Association em 1941.

Scherer & Ross (1990) definem o escopo da OI como sendo a análise de *“como os processos de mercado orientam as atividades dos produtores no sentido de atender a demanda dos consumidores, como esses processos falham, como se ajustam **ou podem ser ajustados** (grifo nosso), de sorte a alcançarem um desempenho, o mais próximo possível, de algum padrão ideal.”* (Scherer & Ross, 1990: 2) Nessa linha, os autores afirmam que o interesse pela disciplina sustenta-se em duas razões. Em primeiro lugar,

¹ Aqui nos referimos à tradição norte-americana da OI. A tradição inglesa, denominada Economia Industrial, tem uma orientação fortemente teórica, baseada nas críticas à teoria da firma.

porque "os estudos têm uma influência direta e contínua na formulação e implementação de políticas públicas tais como a escolha entre empresa pública e privada, a regulamentação ou desregulamentação das indústrias de utilidade pública, a promoção da concorrência mediante políticas antitruste e de livre-comércio, o estímulo do progresso tecnológico por meio de concessão de patentes e subsídios." (1990: 3)

Em 1980, Scherer era ainda mais direto: "O objeto da OI diz respeito a como as atividades produtivas e a demanda da sociedade são harmonizadas por meio de algum mecanismo organizacional como o **livre mercado**, e como variações e imperfeições neste mecanismo afetam o grau de sucesso alcançado pelos produtores em satisfazer os desejos da sociedade em termos de bens e serviços....Como se pode ajustar esse mecanismo organizacional mediante, por exemplo, a intervenção governamental, de forma a aproximar o desempenho do ideal competitivo?" (Scherer, 1980: 2-3)

Tirole procura retirar esse conteúdo normativo da OI e torná-la uma teoria positiva do comportamento oligopolista, com base no instrumento desenvolvido pela Teoria dos Jogos. No entanto, a preocupação normativa o trai quando, ao comentar que o equilíbrio competitivo é Pareto-ótimo, afirma: "O primeiro teorema fundamental do bem-estar limita fortemente o escopo da OI. A organização das indústrias é necessariamente eficiente em um mundo como esse. **A única preocupação potencial para a política** (grifo nosso) **é a distribuição da renda entre os consumidores ...**" (Tirole, 1988: 7)

A preocupação com as consequências do poder de mercado e seus determinantes continua a ser o objetivo central da análise da OI.

Dado o objeto de análise da OI, torna-se quase natural recorrer a esse aparato conceitual como base para tratar da desregulamentação de sistemas produtivos concretos.

Segundo Ronald Coase (1972), contudo, essa é uma abordagem inadequada. O verdadeiro objetivo da OI é determinar quais forças são responsáveis pela organização da indústria, como estas forças têm se alterado no tempo e que efeitos podem ser esperados de mudanças na forma de organização da indústria.

A negligência dos economistas de OI com essas questões vitais decorre, segundo Coase, da preocupação dominante com o estudo do monopólio, o controle do monopólio e a política antitruste.

Coase pleiteia uma teoria que explique a distribuição ótima das atividades ou das funções entre as firmas – incluindo subcontratação, franquias, *leasing*, licenciamento – arranjos contratuais que representam alternativas à organização da firma e ao próprio mercado. Dito de outra forma, Coase reclama uma explicação para a organização dos mercados que na OI, do início dos anos 70, era tratada como uma variável exógena.

Essas duas visões de OI – a do *mainstream* e a proposta por Coase – são, certamente, complementares e permitem articular duas tradições de pesquisa: a Teoria de Organização Industrial e a Economia dos Custos de Transação.

Na medida em que a Economia dos Custos de Transação (ECT) pretende explicar as diferentes formas organizacionais prevalentes nos mercados, oferecendo uma teoria da firma, sua contribuição para a OI localiza-se na determinação das estruturas de mercado, especialmente no tocante ao grau de integração vertical. Essa é a maneira mais direta e óbvia de incorporação da ECT tanto pela microeconomia tradicional quanto pela OI.

Oliver Williamson reconhece a Organização Industrial como sendo o campo de especialização que mais se aproxima da Economia dos Custos de Transação. Ambas estão preocupadas em desvendar a seguinte questão: a que propósitos serve a substituição da organização de mercado – em que o produto é vendido, sem restrição, por um preço uniforme – por formas mais complexas de contrato (Williamson, 1985: 23).

Segundo Williamson, as respostas a essa questão central podem ser divididas em dois grandes grupos. O primeiro procura a explicação na busca do **poder de mercado** e o segundo na busca da **eficiência**. O primeiro é tipicamente uma abordagem de OI e o segundo de ECT. Ambas são, obviamente, complementares e parciais.

Admitindo que as ações empresariais em uma economia capitalista sejam orientadas no sentido de auferir lucros econômicos, esse resultado pode ser alcançado pelo exercício do poder de

monopólio previamente conquistado, que confere à firma arbítrio sobre a oferta de mercado e seus próprios preços. É com o exercício do poder de mercado que a OI está preocupada. Qual a capacidade que tem a empresa ou grupo coordenado de empresas para preservar essa posição e exercer o seu poder de arbítrio sem que seja ameaçada por rivais?

Por outro lado, a conquista de uma posição dominante resulta da presença de assimetrias entre concorrentes efetivos e potenciais. Uma rede de contratos com fornecedores e distribuidores pode representar uma barreira à entrada e, ao mesmo tempo, uma vantagem sobre os rivais já existentes. Dessa maneira, essa rede de relações pode permitir o exercício do poder de monopólio.

Em um ambiente de intensa concorrência, se essa rede de relações contratuais não for eficiente haverá um plano lucrativo de entrada para rivais potenciais que irão contestar a estratégia da firma líder. Dito de outra forma, se a posição dominante não resultar de uma vantagem baseada na maior eficiência, essa posição será efêmera.

No âmbito da OI, configurações eficientes de mercado que, portanto, minimizam o custo da indústria dependem de uma hipótese fundamental: a existência de uma forte pressão competitiva.

Joskow (1995: 253) afirma que na ECT assume-se que os mercados são competitivos sem que se defina precisamente o significado de competitivo. Apresentando o contexto geral em que se desenvolve a teoria, Williamson afirma que: "O argumento fia-se, de um modo geral, na eficiência da concorrência na atividade de distinguir as formas mais eficientes das menos, e de promover a alocação dos recursos em favor das primeiras"² (Joskow, 1995:22). O autor qualifica seu pressuposto afirmando que subscreve a

2 "The argument relies in a general, background way on the efficacy of competition to perform a sort between more or less efficient modes and to shift resources in favor of the former." "The argument relies in a general, background way on the efficacy of competition to perform a sort between more or less efficient modes and to shift resources in favor of the former."

forma fraca de seleção do sistema ao invés da forma forte, sendo a distinção entre as duas baseada na concepção de Simon: “em termos relativos, o mais adaptado sobrevive, mas não há nenhum motivo para supor que eles sejam os mais adaptados em termos absolutos”³ (Simon, 1983: 69, *apud* Williamson, 1985: 23)

A diferença mais importante entre as duas abordagens teóricas e que torna mais difícil a conciliação entre elas são os pressupostos teóricos básicos. A ECT trabalha em um ambiente de racionalidade limitada, caracterizado pela incerteza e informação imperfeita. Dessas duas características do ambiente econômico decorrem os custos de transação, cuja minimização vai explicar os diferentes arranjos contratuais que cumprem a finalidade de coordenar as transações econômicas de maneira eficiente.

Na OI, preserva-se a hipótese fundamental de maximização de lucros (de curto ou longo prazos), que pressupõe racionalidade ilimitada. Na versão da teoria dos jogos que trata do comportamento estratégico, a informação assimétrica e imperfeita são admitidas, mas a racionalidade pressuposta é ainda mais forte: trata-se da super-racionalidade que pressupõe o conhecimento comum. A incerteza, na concepção Keynesiana e que está presente na ECT, não pertence aos modelos de jogos⁴.

Os autores da OI reconhecem os problemas de informação, complexidade organizacional e incerteza que comprometem a maximização de lucros como o objetivo único da firma. Tais características inspiraram várias das linhas de pesquisa que foram gestadas no âmbito da OI mas não lograram se manter dentro de seu corpo principal, tais como a teoria da organização, agente-principal, teorias dos processos de decisão etc. Tanto Scherer quanto Tirole, após reconhecerem que existe um amplo espaço para com-

³ “In a relative sense, the fitter survive, but there is no reason to suppose that they are fittest in any absolute sense.”

⁴ A literatura da Teoria dos Jogos vem fazendo esforços no sentido de incorporar o conceito de incerteza knightiana em seus modelos (Dow & Werlang, 1994). No entanto, as tentativas ainda são pontuais, não caracterizando o programa de pesquisa.

portamentos não maximizadores de lucro, assumem que essa hipótese continua sendo uma boa aproximação para descrever o comportamento empresarial, com o objetivo de explicar as decisões associadas ao mercado de produto ou ao mercado de insumos. (Tirole, 1988: 50)

Segundo Scherer, os desvios existem e são abundantes, mas são mantidos em limites mais ou menos estreitos pelo efeito das forças competitivas, os interesses dos acionistas, a ameaça de substituição de gerentes e pela força dos *takeovers* por meio do mercado de capitais. Os desvios serão maiores quando a intensidade da concorrência for menor. Se as firmas que gozam de poder de monopólio toleram extensas ineficiências internas (*X-inefficiencies*), e pagam salários principescos a seus gerentes, sua ineficiência econômica será maior do que estaria previsto sob a hipótese estrita de maximização de lucros. (Scherer & Ross, 1990: 52) Chega a ser quase paradoxal assumir a maximização de lucros supondo a pressão competitiva e, ao mesmo tempo, buscar explicação para a falta de pressão competitiva que viabiliza o exercício do poder de monopólio.

Pode-se afirmar que tanto a OI como a ECT se aproximam metodologicamente ao assumir a hipótese da "sobrevivência" para justificar suas hipóteses fundamentais de trabalho: a maximização de lucros na OI e a minimização de custos na ECT.⁵

Nas versões mais tradicionais da OI, conhecida como o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho, as estruturas de mercado são determinadas exogenamente e dependem das condições básicas de oferta e demanda, tais como taxa de crescimento dos mercados, hábitos e métodos de compra, sazonalidade do consumo e da produção, atributos tecnológicos dos produtos, insumos e processos, atitudes empresariais, aparato legal. (Scherer & Ross, 1990: 5) Em-

⁵ O caráter otimizador do comportamento das firmas e as soluções de equilíbrio presentes em ambas as abordagens têm levado a uma crescente tendência de absorção dessas teorias pela microeconomia tradicional, que procura ampliar sua abrangência explicativa, incorporando custos de transação e o comportamento estratégico descritos nos jogos. Sobre essa "captura" v. Fontenele (1995).

bora se admita que haja efeitos retroativos da conduta das empresas e de seu desempenho sobre as mesmas condições básicas e sobre estrutura, a relação causal fica estabelecida da estrutura para o desempenho, especialmente no curto prazo.

No âmbito da ECT, a organização dos mercados resulta da minimização dos custos de transação, que variam de acordo com os atributos dessas mesmas transações, a saber: especificidade dos ativos envolvidos; frequência e duração das transações; complexidade e incerteza quanto aos resultados; dificuldade de mensuração do desempenho e das instituições. Tais atributos também são exógenos ao modelo.

Boa parte das críticas à OI tradicional e à ECT decorrem exatamente dessa exogeneidade dos determinantes das estruturas e dos custos de transação, que imprime um caráter estático aos modelos e uma atitude passiva para a firma.

Ambas não incorporam o processo de inovação, nem tampouco as estratégias empresariais como determinantes da organização dos mercados e de sua constante alteração. É exatamente nesse contexto que se desenvolve a fronteira dos estudos tanto da OI quanto da ECT.

As versões mais modernas da OI, que vêm se consolidando desde os anos 80, procuram tratar as estruturas dos mercados endogenamente. A conduta das empresas e seu desempenho são simultaneamente determinados, ao invés de haver uma relação causal e unidirecional entre eles. As estruturas de mercado apresentam determinantes tecnológicos (subaditividade de custos de produção, distribuição e de transação) que, combinados com as estratégias empresariais (investimentos em P&D, propaganda, concorrência de preços, produto etc.) vão resultar em diferentes padrões de concentração. (Sutton, 1992) Toma-se como dado o ambiente institucional, isto é, as normas sociais, regulamentações governamentais, o ordenamento jurídico dentre outras formas pelas quais se expressam o que Douglas North denomina de "regras do jogo".

Na ECT um grande esforço de pesquisa se desenvolve para incorporar as teorias de inovação tecnológica na determinação

dos custos de transação e das estruturas de governança, na medida que pode alterar a especificidade dos ativos produtivos.

No entanto, o que mais aproxima essas duas abordagens e que mais atende aos objetivos propostos nesse trabalho é a visão da **estratégia competitiva**.

Nosso problema extrapola as conseqüências da desregulamentação sobre a estrutura e eficiência dos mercados agroindustriais. Trata-se de identificar as novas regras de concorrência que irão se estabelecer, as novas formas de organização dos negócios privados e a provável direção que o processo de ajustamento irá tomar.

A OI continua sendo um aparato analítico essencial, uma vez que não se limita a discutir os efeitos que as imperfeições de mercado exercem sobre a eficiência produtiva e alocativa dos sistemas. A OI propõe-se a tratar das estratégias competitivas das firmas em condições de interdependência oligopolista e seus efeitos sobre o próprio ambiente competitivo (criação e sustentação de barreiras à entrada, expulsão de rivais efetivos e potenciais, exploração e extensão do poder de monopólio).

Seus resultados são aplicáveis à orientação da política governamental, conquanto tratam dos efeitos das estratégias empresariais sobre o desempenho dos mercados. Esses mesmos resultados podem, de outro lado, orientar as empresas em suas estratégias competitivas, no sentido de obter lucros extraordinários no curto ou no longo prazos.

A obra de Michael Porter, dentre outros méritos, foi responsável por traduzir os fatos estilizados da OI para o mundo das empresas, estabelecendo condições para obtenção de vantagens competitivas que nada mais são do que assimetrias em relação aos concorrentes – vantagens de custo, informação, diferenciação, capacidade de criação e aproveitamento de oportunidades de investimento.

As estratégias das empresas – a busca do poder de monopólio e de vantagens competitivas – podem alterar a especificidade dos ativos e, por conseqüência, os custos de transação. Dessa forma, as estruturas de governança eficientes passam a ser contingentes às estratégias adotadas, alterando as características da estrutura dos mercados. A incorporação da ECT permite, ainda, trazer para den-

tro do modelo o papel das instituições (regras do jogo), o que inclui a regulamentação governamental.

A convergência da OI e da ECT é examinada por Paul Joskow, que afirma: "*A regulamentação governamental pode e tem sido analisada tanto pela abordagem da Moderna Organização Industrial, quanto pela abordagem de Instituições de Governança e existem importantes interações potenciais entre elas.*" Em ambas, as restrições impostas pela regulamentação são tratadas exogenamente como parte do ambiente institucional, buscando-se identificar as conseqüências dessas restrições. O autor argumenta que a Nova Economia Institucional (NEI) é uma extensão da Moderna Organização Industrial, enriquecendo-a com uma especificação mais completa e detalhada do ambiente institucional e das variáveis transacionais, que caracterizam a organização das firmas e dos mercados, além de incorporar os efeitos retroalimentadores e as interações entre o ambiente institucional e as estruturas, o comportamento e o desempenho das organizações. (Joskow, 1995: 252; 254)

A ECT é parte da Nova Economia Institucional, segundo a qual as instituições fazem diferença e são suscetíveis de análise. O ambiente institucional é o conjunto de regras básicas sociais, legais e políticas que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição, tais como: as regras que definem os direitos de propriedade, os direitos de contrato etc. (Williamson, 1993c: 1-6)

O texto que se segue está dividido em três partes. A primeira apresenta com alguma abrangência a Nova Economia Institucional e, em particular, a Economia dos Custos de Transação. Sua inclusão no livro justifica-se por se tratar de uma teoria ainda em evolução, cuja primeira tentativa de consolidação data de 1985, com a publicação de *The Economic Institutions of Capitalism*, por Oliver Williamson. Como conseqüência, os principais argumentos e termos empregados estão longe de constituir parte integrante do conhecimento comum, tendo sido incorporados apenas recentemente aos programas de graduação e pós-graduação dos cursos de economia e administração. A primeira parte, portanto, atende ao propósito de suprir o leitor com os conceitos que serão posteriormente utilizados nas partes subseqüentes.

A segunda parte, ainda teórica, apresenta as Teorias Normativas da Regulamentação, tendo como referência as contribuições da OI e da NEI ao estudos das falhas de mercado, formas de intervenção e falhas de intervenção. Finalmente, a terceira parte expõe a experiência brasileira recente de desregulamentação nos sistemas agroindustriais de café, trigo e leite, mostrando, à luz das teorias apresentadas, a reestruturação destes sistemas frente às mudanças no ambiente institucional regulatório.

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

PARTE I

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Regulamentar é impor regras ao jogo econômico. Essas regras, por sua vez, fazem parte do conjunto de instituições que formam um determinado ambiente institucional. Para entender o papel e os limites da regulamentação é interessante apresentar a contribuição da teoria econômica ao entendimento dessas regras do jogo. Esta primeira parte dedica-se a essa tarefa, apresentando a Nova Economia Institucional (NEI) e, em particular, a Economia dos Custos de Transação (ECT).

Esta empreitada consta de três capítulos, em que se identifica um quadro evolutivo da NEI: de seus antecedentes, passando por uma fase de consolidação pré-formal, até sua fase atual, em que se observam as tentativas de formalização e a proliferação dos trabalhos empíricos.

O primeiro passo consiste no resgate dos antecedentes da NEI, procurando destacar na literatura as contribuições seminais que possibilitaram o desenvolvimento do que hoje se denomina NEI. Esse tipo de atividade passa longe da trivialidade ou do diletantismo. A definição das bases sobre as quais a NEI se sustenta indica de modo mais explícito quais são os propósitos da NEI, o debate em que se insere e as questões que pretende responder. Mais importante, a seleção do que se considera os *insights* fundamentais a uma teoria ainda em evolução explicita o que se entende por essa teoria e quais elementos que são considerados importantes para caracterizá-la. Nesse sentido, os antecedentes que são apresentados aqui não coincidem com os apresentados por outros autores¹, denotando intencionalmente uma diferente interpretação do que seja a NEI.

O segundo capítulo apresenta as principais diferenças entre

¹ Dutraive (1993), por exemplo, apresenta uma avaliação dos antecedentes da NEI que difere da que é aqui apresentada. A principal diferença está na "filiação da NEI aos institucionalistas americanos" que, segundo a autora, seria reivindicada pela própria NEI. Desconsiderando-se o reconhecimento de que as instituições são relevantes ao mundo econômico, a NEI não se vincula ao institucionalismo americano, à exceção do nome de Commons, seja por uma questão de método, seja por uma questão de objetivo (Williamson, 1993a: 108).

os dois níveis analíticos mais significantes da NEI - Ambiente Institucional (*Institutional Environment*) e Estruturas de Governança (*Governance Structures*), buscando identificar as complementaridades entre ambos. Finalmente, o terceiro capítulo aprofunda-se na exposição da ECT, seus pressupostos, suas variáveis mais relevantes e as suas principais conclusões.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

1.1 - Coase e os anos 30: o redirecionamento do enfoque

Nos arredores de 1930, algumas contribuições não-ortodoxas ao pensamento econômico iluminaram os principais caminhos que, posteriormente, foram trilhados pelo que se conhece hoje como NEI. Entre as principais contribuições certamente encontram-se os trabalhos de Coase, Commons, Knight, Barnard e, um pouco mais tarde, Hayek.

Commons tem como principal mérito a sugestão de se tomar a transação como a unidade de análise, em um momento em que a firma era analisada como uma entidade indivisível. No entanto, o débito da NEI para com Commons não se restringe a isso, conforme expresso por Williamson (1995: 13):

"John R. Commons...anticipated much of the conceptual argument in his insistence that 'the ultimate unit of activity...must contain in itself the three principles of conflict, mutuality, and order. This unit is a transaction' (Commons, 1932: 4). Not only does transaction cost economics concur that the transaction is the basic unit of analysis, but governance is the means by which order is accomplished in a relation where potential conflict threatens to undo or upset opportunities to realize mutual gains."

A influência de Commons, portanto, é evidente e reconhecida. A transação, enquanto unidade de análise, não foi somente iluminada por ele, mas também definida em seus três princípios básicos de conflito, mutualidade e ordem.

Knight, por sua vez, projetou-se no cenário econômico, entre outros motivos, por distinguir risco de incerteza, proposição que tanto influenciou a *Teoria Geral* de Keynes e vem abrindo os

caminhos da teoria de escolha em condições de incerteza². No entanto, não está aí a sua principal contribuição à NEI. Knight pronunciou as primeiras sílabas do *insight* de Coase – que será analisado adiante – quando afirmou que o principal motivo para se entender as organizações econômicas seria o propósito de redução do desperdício. A essa abordagem Williamson (1990: 10; 1991a: 276) denominou *'first-order economizing'*, em contraposição à abordagem econômica ortodoxa, baseada em condições de segunda ordem.

Dois outros autores, Barnard e Hayek, introduzem, de modo e com objetivos bastante diferentes, a questão da adaptação às mudanças no ambiente econômico como o principal problema econômico, em um momento em que o *mainstream* estava mergulhado em exercícios de estática comparativa. Hayek, encabeçando a escola austríaca, confronta o sistema descentralizado – como a economia de mercado – com um sistema de planejamento central, argumentando que o primeiro responderia de modo mais rápido e eficiente às mudanças devido ao uso e fluxo mais intenso das informações, que seriam transmitidas pelo sistema de preços. Barnard, por sua vez, utilizou-se da mesma questão – a adaptação – investigando esse processo internamente às organizações. Se, por um lado, Hayek conclui pela supremacia do mercado, por outro, Barnard conclui pela supremacia da 'organização interna' (Williamson, 1991a: 278). Ambos, no entanto, relevam a adaptação como principal argumento de eficiência³.

Foi de Coase, no entanto, a mais importante contribuição ao desenvolvimento da NEI. Em um momento em que o pensamento econômico estava imerso na compreensão do mercado e no funcionamento – ou não-funcionamento – do mecanismo de

² A esse respeito, ver Dow & Werlang (1994).

³ Como será visto adiante, a NEI concilia os resultados antagônicos de Barnard e Hayek ao argumentar que cada um deles trata de um tipo diferente de adaptação, mais especificamente, autônoma, no caso de Hayek, e de cooperação, no caso de Barnard (Williamson, 1991a: 279).

preços, Coase, aparentemente predestinado a iluminar a simplicidade (até obviedade) obscurecida pela inércia da atividade de pesquisa econômica, apresenta a sua contribuição fundamental: abrir o caminho para se explicar a gênese da firma. Até então a firma era vista somente como a instância na qual uma ou várias transformações tecnológicas eram processadas em um determinado bem ou serviço. Aspectos organizacionais ou de relacionamento com clientes e fornecedores eram sumariamente ignorados, de tal modo que a firma podia ser representada como uma Função de Produção, cujas entradas são os vários insumos necessários à produção e as saídas os produtos produzidos por ela. Coase pretendia ir além, procurando entender o escopo, abrangência e limites de uma firma.

Seu *insight* fundamental surge da avaliação de qual seria a preocupação primeira da Economia. Ele diagnostica que o pensamento econômico, de um modo geral, tinha como último e principal propósito aperfeiçoar as proposições de Adam Smith sobre a coordenação do sistema econômico através do mecanismo de preços (Coase, 1991: 713). Coase, observando que na visão prevalecente a firma poderia compreender um conjunto indefinido de atividades de transformação do produto, divisou que a essência do que se estudava – a coordenação do sistema econômico – podia se realizar internamente à firma. No limite, toda a atividade de produção e alocação poderia se verificar dentro de uma mesma firma. A firma não seria, portanto, somente um espaço para a transformação do produto, mas seria também um espaço para a coordenação das ações dos agentes econômicos alternativo ao já estudado mercado.

Coase centra a sua análise em duas formas abstratas de coordenação: mercado e firma; não tratando, portanto, diretamente das diversas formas contratuais. O autor não nega, no entanto, a importância dos contratos intermediários às duas formas extremas representadas por mercado e firma. Ao contrário, reconhece que eles são as formas mais comuns de coordenação do sistema econômico (Coase, 1988: 28).

Firma e mercado concorrem, na medida em que possuem a função comum de coordenar a atividade econômica, e, no entanto,

coexistem. Para explicar essa coexistência de concorrentes, Coase argumenta que os custos de se utilizar um ou outro mecanismo de coordenação diferem, de tal forma que, a depender da magnitude desses custos, uma ou outra forma de organização é mais desejável. Esses custos, tendo uma natureza distinta dos custos de produção (vinculados à tecnologia empregada), receberam o nome de custos de transação, uma vez que se relacionavam à forma pela qual se processava uma transação. Esses custos, segundo Coase, seriam de duas naturezas: a) custos de descobrir os preços vigentes no mercado - i. e., custos de coleta de informações - e b) custos de negociação e estabelecimento de um contrato⁴.

Uma firma seria, portanto, limitada em seu escopo à medida que uma determinada transação fosse mais custosa de ser gerenciada internamente do que através do mecanismo de preços que caracterizaria o mercado.

Formalmente o argumento de Coase pode ser expresso da seguinte maneira⁵:

Sejam Gi e Gj dois mecanismos alternativos de coordenação das ações dos agentes econômicos – por exemplo, duas firmas interligadas pelo mercado ou unificadas em uma única propriedade. Sejam também Ci e Cj os respectivos custos de se coordenar as ações dos agentes utilizando os mecanismos de coordenação Gi e Gj.

Gi é considerado eficiente se $C_i \leq C_j$

e

Gj é considerado eficiente se $C_i \geq C_j$.

O simples argumento de Coase manteve-se à margem da teoria econômica ao longo dos trinta anos que se seguiram à sua publi-

⁴ Uma definição mais precisa e atual de custos de transação é apresentada no próximo capítulo. A idéia genérica de Coase foi aprofundada e desenvolvida por outros autores - como Arrow, Demsetz, Alchian, Klein e Williamson - possibilitando uma maior definição desse conceito.

⁵ Uma apresentação similar pode ser encontrada em Masten (1994).

cação. Em parte isso se deveu à forte inércia que conduzia o pensamento econômico por ocasião da publicação de *The Nature of the Firm* (1937), de tal modo que uma idéia radicalmente nova dificilmente reverteria de imediato o curso da pesquisa econômica. Esse tipo de comportamento da atividade de pesquisa econômica pode ser interpretado como um caso de *Path Dependency*, em que a rotina de pesquisa e os custos de formação de pessoal na doutrina dominante condicionam, em parte, o desenvolvimento futuro da pesquisa.

No entanto, deficiências do próprio trabalho de Coase foram também responsáveis pelo período de latência a que sua idéia foi submetida⁶. Os custos de transação, tal qual apresentados por Coase, não são facilmente observáveis e, menos ainda, mensuráveis. Vários elementos de uma transação são tácitos, de tal modo que os custos associados a eles não são explícitos. Se não bastasse esse problema, na medida em que o argumento de Coase depende da comparação entre diferentes mecanismos de coordenação, uma avaliação adequada da eficiência de um mecanismo depende da observação dos custos de transação implícitos nos demais mecanismos. No entanto, mecanismos não implementados não podem ter seus respectivos custos de transação observados. Para tornar a

⁶ As críticas à Coase apresentadas aqui diferem daquelas sustentadas por Dietrich (1994). Segundo este autor, um dos problemas essenciais do argumento de Coase está no pressuposto de que mercado e firma são mecanismos alternativos de coordenação das ações dos agentes econômicos (justamente o insight fundamental de Coase). Em suas palavras: "alegar que firmas possam substituir o mercado equívale a supor que o mercado pode existir na ausência das firmas. Isto é impossível porque a inexistência das firmas implica não-produção, o que, por sua vez, implica que os mercados não têm função, i. e., eles não existirão" (Dietrich, 1994: 17).

Essas críticas, caso pertinentes, caberiam à ECT, uma vez que ela se apóia no argumento de Coase. No entanto, Dietrich parece ter se equivocado em dois pontos: a) o fato de firma e mercado serem modos alternativos de se coordenar o sistema econômico não implica que ambos se reduzam a isso, isto é, a firma ainda é o locus da produção (apesar de também poder representar o locus da alocação). Nesse sentido, mesmo que reduzida a atividades tecnológicas inseparáveis, intermediadas pelo mercado, a firma continua existindo dentro do argumento de Coase; b) o mercado, caso "não tenha função", poderia de fato não existir. Se a coordenação do sistema econômico fosse mais eficiente através de uma única firma, não haveria razão para a existência do mercado, o que não implica qualquer problema no argumento de Coase.

situação ainda mais delicada, Coase sugere que os mecanismos mais eficientes de coordenação são aqueles efetivamente adotados – hipótese impossível de ser testada, uma vez que os mecanismos supostamente menos eficientes não são adotados e, portanto, seus custos de transação não são observáveis. Nas palavras de Masten (1994: 3), “carecendo de uma base de comparação, proposições que afirmam que instituições minimizam os custos de transação são fáceis de se fazer impossíveis de se refutar”. Por esse motivo, foram necessárias contribuições de outros autores, analisadas nas seções subseqüentes, para que a NEI pudesse se firmar como um paradigma.

Com seu argumento, Coase colocou em cena as restrições às transações econômicas, cujos custos não mais poderiam ser impunemente considerados como negligenciáveis. Elementos antes considerados exógenos à análise econômica – como direitos de propriedade, estrutura organizacional da firma e mecanismos de governança das transações – passaram, um a um, a ser incorporados, o que caracterizou a NEI como uma teoria multidisciplinar. Possivelmente a consequência mais importante do artigo de Coase foi o enriquecimento da visão da firma, que passa de um mero depositário da atividade tecnológica de transformação do produto para um complexo de contratos regendo transações internas.

1.2 - Economia da Informação: as bases vindas da ortodoxia

O relaxamento do pressuposto de informação perfeita, por volta dos anos 60, possibilitou à ortodoxia econômica o desenvolvimento de novos conceitos e a explicação de fenômenos até então à margem da análise econômica. Especialmente importantes foram os avanços no sentido de se explicar transações em que se verifica assimetria de informações, i. e., em que uma das partes envolvidas na transação possui alguma informação privada, não adquirível sem custos pela(s) outra (demais) parte(s). Essa linha de pesquisa gerou uma série de teorias – complementares umas às outras – que genericamente receberam o nome de “Teoria dos

Contratos". Entre essas teorias, destacam-se a Teoria de Agente-Principal (Jensen & Meckling, 1976), *Mechanism Design* (Laffont & Masking, 1980), Seleção Adversa (Akerloff, 1970), *Signalling and Self-Selection*, *Incentive Compatibility* (Spence, 1973), *Moral Hazard* (Arrow, 1968) e *Team Production* (Groves, 1973).

Um primeiro esforço foi feito no sentido de explicar o fenômeno do *moral hazard*, particularmente no setor de seguros (Arrow, 1968). O termo *moral hazard* aplica-se ao comportamento pós-contratual da parte que possui uma informação privada e pode dela tirar proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s). Uma condição necessária para que se verifique *moral hazard* é, portanto, a assimetria de informações, o que implica que uma das partes possui *a priori* ou adquire no decorrer da vigência do contrato uma informação privilegiada. Além da assimetria de informações, outra condição necessária para se verificar tal comportamento é a divergência de interesses, de tal modo que a parte possuidora da informação privada (doravante, Agente), ao fazer uso desse privilégio em seu benefício, acaba por prejudicar a(s) parte(s) com quem transaciona (doravante, Principal).

Dois tipos de *moral hazard* podem ser distinguidos: a) informação oculta (*hidden information*) – em que as ações do Agente são observáveis e verificáveis pelo Principal, mas uma informação relevante ao resultado final é adquirida e mantida pelo Agente; e b) ação oculta (*hidden action*) – em que as ações do Agente não são observáveis ou verificáveis. Uma ação é observável se o Principal é capaz de avaliá-la em qualidade e/ou quantidade, mesmo que isso não implique alguma forma de mensuração. Uma ação é verificável se, além de observável pelo Principal, este tenha meios de provar o que observou perante a instância responsável pela resolução das querelas contratuais – como, por exemplo, um tribunal. A diferença entre uma ação verificável e outra apenas observável é relevante em relações continuadas entre Agente e Principal, onde um deles ou ambos podem interromper o contrato ou renegociá-lo no decorrer da transação. Nesse caso, a observabilidade tem como efeito a imposição de uma restrição ao contrato, limitando o comportamento do Agente, que pode ser punido com a inter-

rupção do contrato. Para que a observabilidade tenha efeito é necessário que a punição reservada ao Agente, no caso de um comportamento diferente daquele acordado contratualmente, seja uma ameaça crível. O Principal somente interromperá o contrato se essa for uma solução que lhe garanta um *payoff* maior do que aquele que seria obtido através da continuidade do contrato, mesmo considerando-se o comportamento não-contratual por parte do Agente.

Outra contribuição igualmente importante do estudo da assimetria de informações foi o conceito de seleção adversa (Akerloff, 1970). O tipo de problema agora enfocado não mais se refere ao comportamento pós-contratual, mas sim à adesão ou não a uma determinada transação. Um mercado que possua diferentes qualidades de bens – e essa seja uma informação privada de uma das partes – tende a ser ineficiente na medida em que transações, que seriam desejadas em um mundo de informação perfeita, não se realizam. Resumidamente, o mecanismo da seleção adversa elimina do mercado os produtos de boa qualidade porque o vendedor não consegue convencer o comprador sobre a qualidade do produto. Da parte do vendedor, a transação só é interessante se o valor a ser recebido for maior ou igual ao valor do bem; valor esse dado em função da qualidade do bem, informação privada do vendedor. O comprador, por sua vez, não podendo avaliar a qualidade do bem, não pode simplesmente comparar valor e qualidade. Como alternativa, o comprador compara o valor a ser pago com a qualidade esperada do bem. Se um bem for de alta qualidade, o vendedor, ciente disso, exigirá um alto valor para a transação. O consumidor, no entanto, ignorante quanto à qualidade do bem, aceita pagar um valor correspondente à qualidade esperada, que, por definição, é inferior ao valor de um bem de alta qualidade. Conseqüentemente, somente os bens de qualidade inferior seriam comercializados.

A solução para um problema de seleção adversa é conhecida como 'sinalização'. O vendedor agiria de modo a prover o comprador de informações confiáveis a respeito do bem – como certificados de qualidade ou garantia -, eliminando a assimetria de infor-

mações e, como consequência, o problema de seleção adversa.

Tanto *moral hazard* quanto seleção adversa foram desenvolvimentos que impuseram restrições às transações. Em outras palavras, o funcionamento do mecanismo de coordenação das ações dos agentes a que se referia Coase, seja ele de preços ou interno à firma, passou a ter parte dos seus custos incorporados à análise econômica.

Finalmente, a Economia da Informação teve na adoção do pressuposto comportamental de oportunismo (“auto-interesse com avidez”) mais uma contribuição à consolidação da NEI. A economia ortodoxa implicitamente assumia que os agentes econômicos eram fiéis aos seus compromissos ou, então, que os termos de uma transação eram completos e se faziam cumprir sem custos. Diante desse pressuposto de transações sem custos e imaculadas, o estudo das transações era trivial. A Economia da Informação introduz ao *mainstream* o comportamento aético e seus custos, colocando a transação em lugar de destaque na análise econômica. Apesar do oportunismo não ser um pressuposto explícito da Economia da Informação, o comportamento racional, mas aético, evidente nos modelos de Teoria da Agência, foi explicitamente incorporado à NEI, particularmente à Economia dos Custos de Transação⁷.

1.3 – Arrow e a Economia das Organizações

A contribuição de Arrow à NEI vai além de suas contribuições indiretas via Economia da Informação, observadas na seção anterior. Em *The Limits of Organization*, Arrow faz uso dos conceitos ligados à informação para explicar o aparecimento de organizações, como, por exemplo, a firma.

Segundo ele, organizações podem ser vistas como uma forma de

⁷ Uma explicação mais detalhada desse pressuposto comportamental encontra-se na seção 3.1 do capítulo 3.

se obter benefícios advindos de uma ação coletiva, dada uma falha no sistema de preços. Aqui entram os fenômenos de seleção adversa e *moral hazard* que, como visto na seção anterior, implicam imperfeições do sistema de preços. Arrow argumenta que o mercado seria mais sensível aos problemas derivados da assimetria de informações do que seriam as organizações. Por um lado, em uma organização, o controle sobre as transações é maior e, conseqüentemente, a assimetria informacional tende a ser menor do que aquela observada no mercado. Mais importante, algumas características das organizações permitem a redução de custos associados à coordenação das ações dos agentes econômicos.

Arrow, prosseguindo em sua identificação das limitações do mercado, afirma que, na presença de incerteza (mesmo não se tratando de incerteza *knightiana*), o sistema de preços se torna tão complexo que o uso do mercado fica inviabilizado. Sua afirmação paralelamente abre espaço para a crítica à hiper-racionalidade assumida pela ortodoxia, uma vez que a complexidade dos contratos contingentes para lidar com a incerteza estaria além dos limites da compreensão humana. Segundo ele,

"Drawing up such contracts (contratos contingentes) would be expensive, and understanding them would be equally so. The courts of law, on the basis of long experience, have shown little faith in the ability of the average individual to understand complicated contracts" (Arrow, 1974: 35).

Esse reconhecimento possibilitou a adoção do pressuposto comportamental de racionalidade limitada, desenvolvido por Simon, como exposto na próxima seção. Mais importante, a inabilidade em se processar todas informações necessárias ao funcionamento de um complexo sistema de preços é um dos responsáveis por custos do uso deste sistema, ou seja, custos de transação.

Diante das limitações apresentadas pelo mercado, as organizações podem representar o papel de instrumentos de coordenação das ações dos agentes econômicos, de tal forma que os benefícios da ação coletiva – como a divisão do trabalho – possam ser reali-

zados sem implicar os mesmos custos (às vezes proibitivos) de funcionamento do mercado. Nesse sentido, as organizações devem ser entendidas *lato sensu*, de tal modo que códigos de ética e sistema de mercado devem ser considerados como formas de organização⁸. Nesse sentido, organizações, enquanto instrumento de coordenação, podem alterar os custos de transação implícitos a um sistema econômico.

Aparentemente, essa proposição em nada se diferencia da original formulada por Coase. O papel de Arrow foi importante, no entanto, ao caracterizar – com maior rigor e utilizando-se de uma linguagem compreensível ao *mainstream* – o papel coordenador das organizações.

1.4 - Simon: redefinindo o agente econômico

Um dos pontos em que a NEI mais se afasta do que se entende por ortodoxia econômica é o pressuposto comportamental de racionalidade individual – um dos principais pilares da economia neoclássica. A despeito de esse ponto ser um freqüente alvo de críticas, foi Herbert Simon quem se ocupou em redefinir a racionalidade do agente econômico de modo sistemático.

A contribuição de Simon pode ser identificada em três pontos de apoio, hoje utilizados pela NEI: a) racionalidade limitada; b) seleção de formas organizacionais e c) análise estrutural discreta.

Em contraposição ao pressuposto de plena racionalidade dos agentes, assumido pela ortodoxia, Simon propõe o conceito de racionalidade limitada. Dessa forma, diferentemente do conceito de um agente que seria capaz de desenvolver cálculos complexos com rapidez, precisão e sem custos em seu processo decisório,

⁸ A definição de organização empregada por Arrow difere daquela hoje empregada pela NEI, segundo a qual organizações são atores no mundo político, social e econômico. Sua definição de organização aproxima-se da definição corrente de 'instituição', ou seja, as 'regras do jogo'.

apresenta-se um conceito que reconhece que, embora o ser humano condicione o seu comportamento à razão, ele o faz de maneira limitada. Como coloca o próprio Simon, “o comportamento humano é intencionalmente racional, porém de modo limitado”⁹. A importância desse pressuposto está no reconhecimento de que os contratos efetuados para reger uma determinada situação são inevitavelmente incompletos. Em outras palavras, como não se pode prever todas as contingências futuras que interferem na transação em questão, um contrato é incapaz de resolver *ex-ante* todas as eventuais pendências.

A partir de Simon, a Economia, desde sempre definida como a ciência da escassez, pôde incorporar a escassez da capacidade de se absorver e processar informações. Até então, o estudo da escassez pressupunha ilimitada racionalidade, o que é, no mínimo, um paradoxo. A adoção do pressuposto de racionalidade limitada ainda é modesta na teoria econômica, dada a dificuldade de sua utilização em modelos formais. Essa discussão sobre a racionalidade limitada será retomada no capítulo 3, quando são expostos os pressupostos comportamentais da ECT.

Embora não de maneira explícita, o processo de seleção das instituições assumido pela NEI também pode ser creditado, ainda que parcialmente, a Simon (1962). Essa era uma questão latente em Coase e que, por falta de elaboração, confinou sua proposição com relação à gênese da firma ao esquecimento. Retomando o seu argumento, Coase afirmava que as instituições, em particular a firma, desempenham o papel de economizar custos de transação, só sobrevivendo as formas organizacionais que se mostram eficientes nessa tarefa. Não estavam explícitos, portanto, os processos 1) de surgimento de formas organizacionais e 2) de seleção das formas existentes. No primeiro caso, não se garantia que as formas criadas obedeceriam a um critério de eficiência, aparentando apenas um processo de criação randômico. No

⁹ Citado em Williamson (1985: 11).

segundo caso, a seleção pela eficiência nos moldes da seleção natural darwinista não seria suficiente para a explicação das formas de organização eficientes, uma vez que o meio ambiente social muda rapidamente (relativamente à velocidade de seleção de formas organizacionais) e, conseqüentemente, não permitiria a estabilidade do critério de seleção.

A proposta de Simon consiste na apresentação de dois processos de seleção de formas complexas – não se restringindo apenas a formas organizacionais – que difeririam da seleção natural darwinista. O primeiro deles pode ser denominado de ‘seleção por tentativa e erro’, que se afasta da seleção natural na medida em que a informação obtida em cada experiência passada é armazenada e orienta as tentativas subseqüentes – ou seja, orienta o processo de criação de novas formas, deixando esse de ser randômico. Segundo ele, “vários caminhos são testados, as conseqüências de segui-los são registradas, e essa informação é utilizada para orientar as pesquisas futuras” (Simon, 1962: 128).

O segundo processo de seleção pode ser denominado ‘seleção por experiência prévia’. Sua aplicação se dá em caráter complementar ao processo de ‘seleção por tentativa e erro’, servindo para economizar os esforços despendidos pelo primeiro. Sua aplicação é pertinente quando as características da situação que se defronta o agente são semelhantes a experiências anteriores. Assume-se que formas de organização que se mostraram eficientes na situação anterior também se mostrarão eficientes frente à nova situação, desde que ambas as situações sejam minimamente semelhantes. Assim, formas organizacionais já testadas em experiências anteriores podem ser adotadas em um novo contexto, conforme o grau de similitude que a nova experiência apresenta com as anteriores. Na medida em que se orienta a escolha de tentativas, tem-se como resultado a economia dos esforços despendidos no processo de ‘seleção por tentativa e erro’. Como coloca Simon, “ao simplesmente tentar novamente os caminhos que levaram à solução anterior, ou suas assemelhadas, a pesquisa por tentativa e erro é intensamente reduzida ou completamente eliminada” (Simon, 1962: 128).

Em suma, o processo de seleção proposto é ativo, uma vez que os agentes utilizam elementos do passado e informações disponíveis como instrumentos de controle dos processos de seleção. Essa postura se contrapõe ao processo de seleção natural, em que o acaso é o elemento-chave.

Uma terceira contribuição de Simon foi expressar a metodologia de análise já sugerida por Coase, ou seja, a comparação entre formas organizacionais com o objetivo de se avaliar a sua eficiência. Simon denominou este processo por Análise Estrutural Discreta. Em sua avaliação, ao abandonar a teoria de preços como o centro de estudo, a economia – e, mais especificamente, a NEI – passava a lidar com objetos em que a análise qualitativa se tornava mais relevante. Nesse sentido, a análise marginalista perderia importância frente à comparação de alternativas estruturais discretas.

Posteriormente, Williamson (1991a: 270) forneceu novas bases à proposta de Simon ao argumentar que organizações seriam mais adequadamente analisadas na forma discreta do que através de espectro contínuo. O argumento de Williamson fundamenta-se em três pontos: 1) firmas e mercados utilizam diferentes mecanismos de governança de suas transações; 2) a legislação que regulamenta os contratos é também discreta, o que implica diferentes e discretos quadros institucionais para cada tipo de contrato; e 3) a análise marginalista relega a um segundo plano a abordagem de *'first-order economizing'*, estando mais diretamente ligada a questões alocativas.

1.5 - Alchian & Demsetz: a economia dos direitos de propriedade

Coase já havia criado uma certa reviravolta no pensamento econômico quando escreveu *The Nature of the Firm* (1937). Sua outra publicação de relevo, *The Problem of Social Cost* (1960), veio a consolidar um dos efeitos de seu primeiro trabalho: a necessidade de se incorporar à economia questões ligadas aos direitos de propriedade.

Essa missão foi assumida inicialmente por Demsetz (1967), preocupado em construir uma teoria dos direitos de propriedade. Seu ponto de partida é o reconhecimento de que uma transação consiste na troca de diferentes direitos, em seus mais variados modos – como direitos privados ou públicos – e em diversas dimensões – como o direito de uso, de usufruto ou de modificação do objeto alvo do direito.

Os direitos de propriedade privados estão intimamente relacionados à ocorrência de externalidades, sejam positivas ou negativas. As externalidades, definidas como os efeitos de uma determinada ação sobre terceiros não-diretamente engajados nessa ação, emergem como uma consequência de uma definição imprecisa dos direitos de propriedade privados.

Tendo como referência esse ponto de partida, Demsetz (1967: 350) argumenta que “direitos de propriedade surgem com a finalidade de internalizar as externalidades quando os ganhos da internalização forem maiores do que seus custos”. Uma mudança no ambiente econômico pode ser suficiente para alterar os ganhos e custos da internalização, resultando, como consequência, a gênese de mais um direito de propriedade. Pode-se concluir que a estrutura de direitos de propriedade é uma resposta eficiente aos aspectos econômicos implicados por ela.

O avanço mais importante, no entanto, foi dado por Alchian & Demsetz (1972), quando associam a questão dos direitos de propriedade à gênese da firma.

O argumento dos autores pode ser decomposto em quatro passos. Primeiro, em uma firma é possível captar os ganhos gerados pela organização cooperativa – aqui entendidos em uma forma abrangente, incluindo o emprego de ativos complementares, economias de escala via divisão do trabalho, pecuniárias etc. Esses ganhos cooperativos são resultado do que os autores determinaram genericamente por *team production*, ou seja, o excesso da produção conjunta sobre a soma do que seria produzido individualmente por cada parte envolvida. Como segundo passo, os autores apontam que a existência de *team production* impede que se identifique com clareza quanto do rendimento total deve ser

atribuído a cada parte. Segundo Alchian & Demsetz (1972: 779):

"With team production it is difficult, solely by observing total output, to either define or determine each individual contribution to this output of the cooperating inputs. The output is yielded by a team, by definition, and it is not a sum of separable outputs of each of its members".

Esse tipo de situação pode ser um desestímulo à dedicação que as partes podem exercer no trabalho, na medida em que o esforço de cada membro tem reflexo sobre a produção conjunta, mas, a depender da dimensão do 'time', se traduz em um acréscimo insignificante sobre a sua remuneração. Conseqüentemente, a produção cooperativa, na ausência de qualquer mecanismo de controle, tem como contrapartida o estímulo à preguiça.

O terceiro passo do argumento decorre diretamente do segundo. A produção cooperativa necessita de algum mecanismo – como a supervisão – que discipline o comportamento dos agentes, como forma de coibir a preguiça de seus participantes. Supondo que a adoção de um supervisor preserve a *team production*, a questão que se coloca é como controlar o comportamento do supervisor.

Nesse ponto, entra em cena o quarto passo do argumento, relacionando a organização econômica a direitos de propriedade. O meio através do qual uma firma capitalista, por exemplo, garante o incentivo necessário à supervisão da produção cooperativa é assegurar ao supervisor os ganhos extras advindos da produção. Nesse caso, ele será estimulado a promover o maior retorno possível à produção cooperativa. Além disso, é necessário assegurar poderes ao supervisor sobre os demais membros da produção cooperativa, como forma de fazer efetiva a sua supervisão. Em outras palavras, assegura-se ao supervisor de uma firma um conjunto de direitos: a) direito ao produto residual; b) direito de observar o comportamento de outros membros; c) ser a referência de todos os contratos internos à firma; d) direito de dispor da participação dos demais membros; e e) direito de negociar os direitos anteriores. A questão da propriedade é, portanto, essencial ao funciona-

mento do sistema econômico.

Com isso, o horizonte da economia se abriu um pouco mais, de tal forma que questões antes exclusivas ao Direito passaram a ser relevantes à análise econômica. Uma das conseqüências desse movimento foi tornar a NEI um programa de pesquisa interdisciplinar.

1.6 - Williamson, Klein *et alii*: dimensionalizando¹⁰ as transações, o papel da especificidade de ativos

A proposição original de Coase, relacionando a forma organizacional aos custos de transação, repercutia modestamente na literatura econômica, particularmente em estudos empíricos, na medida em que não se tratava de uma hipótese refutável. Conforme exposto no início deste capítulo, o modo que Coase apresentava seu *insight* não permitia testes empíricos por falta de base de comparação e/ou observabilidade dos custos de transação. A consolidação da NEI exigia, portanto, contribuições no sentido de permitir a refutação da proposição de Coase. Os principais passos nessa direção foram dados por Williamson (1975; 1979) e Klein *et alii* (1978).

Considerando, conforme sugerido por Commons, a transação como unidade de análise, Williamson preocupa-se em atribuir dimensões a essas transações, utilizando elementos objetivos e observáveis. Esses elementos procuram identificar a possibilidade de ação oportunista por uma ou mais partes envolvidas na transação e os seus respectivos custos sobre as demais partes. Dessa forma, conforme a transação, dimensionalizada por esses elementos objetivos, diferentes custos de transação serão inferidos, o que poderia exigir uma diferente forma organizacional para go-

¹⁰ Utiliza-se aqui o termo *dimensionalizar*, ao invés de *dimensionar*, pelo fato deste último ter o sentido de *mensurar*, enquanto deseja-se aqui o sentido de *atribuir dimensões às transações*.

vernar essa transação. A proposição de Coase finalmente poderia ser testada: os elementos observáveis permitiriam deduzir o nível de custos de transação e qual seria a forma organizacional eficiente para reger essa determinada transação.

O principal elemento introduzido por Williamson e, posteriormente, analisado por Klein *et alii* foi a especificidade de ativos¹¹. Se uma determinada transação implica investimentos que lhe são específicos – não podendo ser utilizados de forma alternativa sem uma perda considerável –, a parte que arcou com esses investimentos fica em uma posição especialmente sujeita a alguma ação oportunista das demais partes. Isto acontece porque a utilização de ativos específicos permite a geração de um excedente em relação ao que seria obtido empregando-se ativos não-específicos (ou genéricos). Por definição, o que caracteriza essa especificidade dos ativos é o fato de o valor que adquirem em um uso específico ser notadamente superior ao que seria obtido em um uso alternativo qualquer, o que explica a ocorrência do excedente. A presença desse excedente a ser apropriado pelas partes cria um problema de barganha que tem implicações em termos de eficiência nessa transação.

Finalmente, concluindo o argumento, os autores relacionam a especificidade de ativos com a escolha da forma organizacional responsável pelo governo dessa transação. Cada forma organizacional apresenta diferentes níveis de controle sobre uma transação; como exemplo, a transação entre firmas intermediadas pelo mercado apresenta um grau de controle menor do que aquele verificado entre firmas intermediadas por um contrato de longo prazo. O mesmo pode ser dito da transação via contratos em relação à integração vertical. Dado que as diferentes formas organizacionais apresentam um nível distinto de controle sobre uma transação, cada uma delas lida diferentemente com a ação oportunista e seus custos em uma transação que empregue ativos específicos.

¹¹ Esse ponto é explorado com maior detalhe na seção 3.2 do capítulo 3.

Como colocam Klein *et alii* sinteticamente: “conforme os ativos se tornam mais específicos e mais quase-renda (excedente) é criada (e, portanto, a possibilidade de ganhos oportunistas cresce), os custos de se utilizar contratos em geral crescerão mais do que aqueles relativos à integração vertical. Conseqüentemente, *ceteris paribus*, é mais provável que observemos uma integração vertical” (Klein *et alii*, 1978: 298).

A proposição original de Coase poderia, enfim, ser objeto de um tratamento empírico, em que especificidade de ativos aparece como uma variável explicativa relevante da variável dependente ‘forma organizacional’.

Além de propor a especificidade de ativos como um elemento central para se explicar os custos de transação, Williamson (1975; 1979) e Klein *et alii* (1978) também sugeriram outras possíveis dimensões das transações que, posteriormente, foram exploradas pela ECT. O ponto de referência para se dimensionar as transações era a identificação das suas características que influenciavam a possibilidade ou o custo de ações oportunistas. Klein *et alii* (1978: 318) destacam dois elementos, além da especificidade de ativos, que podem representar esse papel: a) incerteza e b) expectativas de crescimento da demanda. Se há incerteza quanto ao comportamento dos preços, o arranjo contratual não pode fixar *ex-ante* o preço do bem ou serviço transacionado, assumindo que um sistema completo de contratos contingentes não seja factível. Conseqüentemente, esse arranjo contratual será deliberadamente incompleto, deixando a determinação do preço para uma negociação futura. Aumenta-se, portanto, por razões de incerteza, a possibilidade de ação oportunista de ambas as partes. Os custos associados a essas ações são custos de transação que, por sua vez, são determinantes na escolha da forma organizacional responsável pela governança dessa transação. Assim, a incerteza é mais uma dimensão da transação relevante para a determinação da forma organizacional.

As expectativas de crescimento da demanda, ao contrário da incerteza, referem-se mais ao custo da ação oportunista do que à sua possibilidade de ocorrência. Klein *et alii* (1978: 318) argumen-

tam que a expectativa de aumento dos negócios no futuro influencia positivamente o interesse das partes na continuidade da relação. Do ponto de vista puramente econômico (e, portanto, aético), a decisão de se implementar uma ação oportunista depende de um confronto de seus benefícios com seus custos. O primeiro corresponde ao ganho imediato obtido ao se aproveitar lacunas contratuais em benefício próprio, não coletivo. O segundo corresponde ao valor presente dos benefícios conjuntos que seriam gerados no caso de continuidade da relação de confiança entre as partes. A expectativa de crescimento da demanda aumenta os benefícios de continuidade da relação e, conseqüentemente, também aumenta os custos de uma ação oportunista para aquele que a implementar. Presume-se, portanto, que o risco de comportamento oportunista será menor, sendo menores os custos de transação. Essa característica foi posteriormente tratada formalmente dentro da ECT por Kreps (1990) sob um diferente ângulo. Em vez de se ater à questão da evolução da demanda, Kreps considerou genericamente a reputação como um elemento de valor que seria perdido no caso de uma ação oportunista. A intuição por trás de seu modelo é, no entanto, a mesma.

Williamson (1985) apresenta também como dimensão das transações a frequência com que a relação entre as partes é estabelecida. A essência de seu argumento é a mesma daquela utilizada por Klein *et alii* (1978) e Kreps (1990), em que o custo de uma ação oportunista é dado pelo valor presente do fluxo futuro gerado pela relação bilateral. Esse ponto é explorado com maior detalhe na seção 3.2.2.

Uma vez expostos os antecedentes da NEI, o próximo capítulo procura definir o estágio atual da NEI, ressaltando, em particular, seus diferentes níveis analíticos: Ambiente Institucional e Estrutura da Governança.

CAPÍTULO 2

NÍVEIS ANALÍTICOS

Os conceitos apresentados no primeiro capítulo, tidos como os *insights* fundamentais que possibilitaram o desenvolvimento da NEI, foram amadurecidos, em parte modificados, e reunidos em um conjunto coerente. A principal referência nesse sentido é Williamson (1985), tendo tido a colaboração de diversos outros autores que assumiram o papel de consolidar a NEI¹². A NEI, no entanto, não se desenvolveu de forma unificada – característica que lhe custou algumas críticas (Williamson, 1991a: 269). A proposição original de Coase, por ser bastante genérica, inspirou o trabalho de autores de diversas tendências. Essa propriedade, por sua vez, permitiu o desenvolvimento de linhas de pesquisa independentes entre si, cada uma procurando responder diferentes questões específicas iluminadas pela proposição de Coase. Particularmente importantes, especialmente por apresentarem características complementares, foram as correntes denominadas por Williamson (1991a: 269) de Ambiente Institucional e Instituições de Governança. A complementaridade entre ambas está no fato de cada uma tratar de um nível analítico distinto de um mesmo objeto: a economia com custos de transação, na qual o quadro institucional ocupa uma posição de destaque no resultado econômico.

A primeira seção define os elementos comuns aos dois níveis analíticos, como instituições e custos de transação. A segunda seção ocupa-se em sumariar as principais preocupações de cada nível analítico, ressaltando as suas diferenças. Finalmente, a terceira seção apresenta contribuições da NEI ao estudo da eficiência econômica de instituições, contrapondo-se à corrente de *Law & Economics*, desenvolvida em Chicago.

12 Entre esses, destacam-se os nomes de Douglas North, liderando a pesquisa sobre *Ambiente Institucional*, e de Paul Joskow, em aplicações empíricas.

2.1 - Definições

Ambas as correntes da NEI recorrem a conceitos comuns; em especial, custos de transação, instituições e organizações. A semelhança entre ambas, no entanto, vai além do uso comum de conceitos, apresentando também preocupações e metodologias compatíveis. Segundo Williamson (1996: 1), “A Nova Economia Institucional (1) afirma que instituições são importantes e suscetíveis de análise (Matthews, 1986: 903); (2) é diferente, mas não hostil à ortodoxia; e (3) é um agrupamento interdisciplinar de Direito, Economia e Teoria das Organizações”. Essas características comuns têm se mostrado suficientes para que as correntes que compõem a NEI – Ambiente Institucional e Instituições de Governança – evoluam lado a lado¹³. Nesta seção, são expostos os principais conceitos comuns utilizados por ambas.

2.1.1 - Custos de transação: o conceito

Coase havia observado que o funcionamento do sistema econômico não era isento de custos. Seu argumento recorre a uma comparação entre a história de Robinson Crusoe – um mundo sem transações – e o sistema econômico moderno – repleto de transações complexas. Através dessa comparação, o autor identifica as diferenças fundamentais entre ambos os mundos: a existência de transações e seus custos. No entanto, sua definição de custos de transação foi menos abrangente do que sua comparação poderia sugerir. Segundo ele, conforme apresentado no início do capítulo 1, os custos de transação poderiam ser divididos em duas

¹³ Não há concordância sobre quais as linhas de pesquisa que podem ser consideradas ramos da NEI. Joskow (1994), por exemplo, inclui a Nova Organização Industrial como um terceiro ramo de pesquisa, o que difere da visão de Williamson (1995), que vê na Organização Industrial um campo fértil de aplicação da ECT sem, no entanto, se restringir a ela.

espécies: custos de coleta de informações e custos de negociação e estabelecimento de um contrato. Sua definição se desenvolveu, por meio da contribuição de outros autores, em dois caminhos. Primeiro, ambas as espécies de custos foram detalhadas e explicadas com maior precisão. Segundo, houve uma preocupação de se buscar um conceito menos abstrato e, portanto, passível de verificação empírica. O sucesso de ambos os caminhos foi significativo, mas não pleno. Várias definições de custos de transação coexistem de modo complementar, sendo que cada autor privilegia, naturalmente, as características dos custos de transação especialmente importantes para as questões específicas que pretende responder.

Neste trabalho são apresentadas duas definições de custos de transação que parecem sintetizar as opiniões dos diversos autores. Em uma versão genérica os custos de transação são “custos que são necessários para se colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento” (Furubotn & Richter, 1991: 3). Em outras palavras, são custos não diretamente ligados à produção, mas que surgem à medida que os agentes se relacionam entre si e problemas de coordenação de suas ações emergem. A atividade econômica não se reduz à transformação tecnológica de insumos em produtos. Para que isso possa ser feito, por exemplo, insumos devem ser adquiridos no mercado, mediante contratos ou internamente à firma, como é normalmente o caso da aquisição do insumo trabalho. Frequentemente não há garantias ao perfeito funcionamento dessas atividades não diretamente de produção nem, tampouco, possibilidade de controle sobre elas. Conseqüentemente, custos de transação emergem.

Essa definição genérica evoluiu através do tempo, desde o modo inicialmente apresentado por Coase. Em sua comparação entre as formas abstratas de coordenação das ações dos agentes – mercado e firma – Coase acabou por optar por uma definição excessivamente restrita de custos de transação, em que estes corresponderiam ao custo de se utilizar o mercado – ou a coordenação através do sistema de preços. Tendo em vista sua comparação entre apenas dois mecanismos de coordenação, essa definição foi suficiente

para que o autor chegasse aos resultados que chegou. No entanto, à medida que a comparação entre instituições evoluiu dessa versão simples para comparações de diferentes contratos de longo prazo ou diferentes arranjos burocráticos pertinentes a uma mesma empresa, essa definição de Coase se mostrou insuficiente. Era necessária uma definição que não se restringisse a apenas um mecanismo de coordenação, mas desse conta da análise de qualquer estrutura de governança. Atualmente custos de transação são definidos não só pelo uso do mercado, mas pelo uso de qualquer forma organizacional, sendo o mercado um caso particular. A chave para se chegar a essa definição mais abrangente foi reconhecer que a firma é uma complexo de contratos – e, portanto, transações – que também apresentam custos de funcionamento. De fato, basta observar os gastos internos em uma firma destinados ao controle e monitoramento das atividades de seus funcionários para se verificar a relevância dos custos de transação internos a essa firma. O salário de supervisores, cartões de ponto e auditorias são alguns exemplos que mostram a preocupação da firma – e que se traduzem em custo econômico – com a adequada execução de seus contratos internos.

Essa versão genérica é completa e intuitiva, mas não se tem com clareza o que são custos de transação, como mensurá-los ou observá-los. Do modo que são apresentados nessa definição, custos de transação são todos os custos não diretamente relacionados à transformação tecnológica do produto. Uma definição por um critério de negação, como é esse caso, pouco acrescenta em termos de caracterização desse objeto. A razão de se utilizar essa definição é, sobretudo, dada por uma questão de existência e relevância, mas não de esclarecimento. Ela é suficiente para afirmar que custos de transação existem e são relevantes, mas ‘o que são’ ainda é uma questão a ser melhor respondida. Por esse motivo, uma definição mais específica faz-se necessária.

A definição inicial de Coase pode ser mais profundamente especificada de diversas formas. De um lado, custos de coleta de informação são apenas uma parte do que hoje é conhecido por custos informacionais. Primeiro, além dos custos de se coletar

informações, são especialmente relevantes os custos de uma incontornável assimetria de informações – em que a coleta de informações, mais do que custosa, é impossível; conforme ilustram os conceitos de *moral hazard* e seleção adversa, discutidos no capítulo 1. Segundo, mesmo em um mundo de informação plena, as transações apresentam custos, uma vez que a capacidade de processamento dessas informações é limitada. Terceiro, indo mais além, mesmo se a capacidade de processamento de informações for ilimitada, freqüentemente não basta estar ciente de todos os assuntos pertinentes a uma dada transação para que esta tenha custos negligenciáveis; é necessário que essa informação possa ser utilizada nas instâncias competentes para a resolução de eventuais disputas contratuais. De outro lado, também os custos de negociação e estabelecimento de um contrato, apesar de relevantes, não esgotam os custos relativos a uma relação contratual. Uma vez estabelecido um contrato, dada a sua inerente incompletude, a sua execução também implicará custos de transação. Um exemplo desse tipo de custo *ex-post* ao estabelecimento do contrato é o monitoramento das atividades previstas no contrato. Finalmente, a própria regulamentação e cumprimento das regras do jogo que limitam uma transação – como, por exemplo, direitos de propriedade – são também atividades custosas. Afinado com essas qualificações à definição de custos de transação, Cheung (1990) os define como os custos de a) elaboração e negociação dos contratos, b) mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, c) monitoramento do desempenho e d) organização de atividades.

Apesar de bastante completa, a definição de Cheung ainda desconsidera um dos fatores mais relevantes nos custos de transação. Retomando-se as contribuições de Barnard e Hayek, apresentadas na seção 1.1, o principal problema econômico seria a adaptação às mudanças no ambiente econômico. A eficiência de uma determinada estrutura de governança, portanto, é primariamente determinada pela sua capacidade de resposta às mudanças. Esse é um ponto particularmente interessante, na medida em que a ortodoxia não oferece explicações adequadas ao processo de adaptações. Sabe-se, no entanto, que as oportunidades de lucros

extraordinários estão justamente no desequilíbrio provocado por mudanças no ambiente econômico. A capacidade de adaptação às mudanças implica o aproveitamento das oportunidades de lucro, crescimento ou qualquer que seja o objetivo da organização sujeita a tais mudanças.

A ligação entre eficiência adaptativa e custos de transação é visceral, dando-se em duas vias. Mudanças no meio ambiente não antecipadas pelos agentes vão implicar modificação das transações existentes, revisão de contratos e mesmo modificação da forma organizacional. A reestruturação das transações existentes implica custos de transação, o que fecha a primeira via de ligação.

A segunda via de ligação é ainda mais importante. As oportunidades de lucro econômico surgem, sobretudo, de situações em que o mercado ainda não atingiu o seu equilíbrio. O acontecimento de contingências imprevistas cria a oportunidade de lucro àqueles que mais rapidamente e eficientemente se adaptarem às mudanças. Deficiências de adaptação, portanto, se traduzem em custos, na medida em que implicam perda de oportunidades de lucro. Esses custos de uma adaptação ineficiente são custos de transação, o que fecha a segunda via de ligação.

Uma definição completa de custos de transação necessita incluir, além dos vários elementos apropriadamente apontados por Cheung (1990), os custos de adaptações ineficientes às mudanças do sistema econômico.

2.1.2 - Instituições

Um dos pontos de apoio da NEI é o reconhecimento de que a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico. É de fundamental importância, portanto, uma definição abrangente do que sejam instituições. Segundo North (1991: 97), "Instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos

de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade)". Trata-se, portanto, de uma definição abrangente, que procura abarcar toda espécie de elementos sociais que funcionam como invólucro para as atividades econômica, social ou política. Não é necessário assumir que as instituições tenham como único propósito o de restringir as interações humanas, mas é fundamental reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel, e, com ele, condicionam tais interações.

É possível conceber instituições que não sirvam diretamente como restrições às ações humanas. Seriam instituições destinadas a impor restrições sobre outras instituições, ou seja, são instituições que servem para regulamentar as restrições às ações humanas, servindo de parâmetro para a escolha de regras formais e informais. Para que instituições sejam ainda mais abrangentemente definidas é necessário também incluir na definição anterior os instrumentos responsáveis pelo funcionamento adequado das regras que compõem as instituições. Por este motivo, North (1994: 13) considera também instituições "os mecanismos responsáveis pela execução desses dois tipos de normas (regras formais e restrições informais)".

Instituições seriam, portanto, as 'regras do jogo' (North, 1994:13), seja do jogo econômico, social, político, seja do próprio jogo institucional.

2.2 - Complementaridade entre os diferentes níveis analíticos

Instituições podem também diferir em níveis analíticos. Existem regras que operam predominantemente em um nível macro, como a legislação que regula um país, e outras que operam em um nível micro, como os regimentos internos de uma empresa. Essa distinção é especialmente útil quando se pretende comparar as duas correntes que compõem a NEI – Ambiente Institucional e Instituições de Governança –, na medida em que a primeira privilegia a análise de macroinstituições, enquanto a segunda centra seu foco sobre microinstituições.

A preocupação em tornar a NEI um corpo teórico conciso levou alguns autores a definir as diferenças entre ambas as correntes e a sua identificação enquanto abordagens complementares. A primeira distinção de relevo refere-se justamente aos diferentes níveis analíticos em que cada uma das correntes trabalha. Para isso, recorre-se aqui à tão freqüentemente citada passagem de Davis & North (1971: 6):

"The institutional environment is the set of fundamental political, social and legal ground rules that establishes the basis for production, exchange and distribution. Rules governing elections, property rights, and the right of contract are examples of this type of ground rules that make up the economic environment. [...]"

"The institutional arrangement is an arrangement between economic units that govern the ways in which this units can cooperate and/or compete. It must [...] be designed to accomplish at least one of the following goals: to provide a structure within which its members can cooperate to obtain some added income that is not available outside that structure; or to provide a mechanism that can effect a change in laws or property rights designed to alter the permissible ways that individuals (or groups) can legally compete".

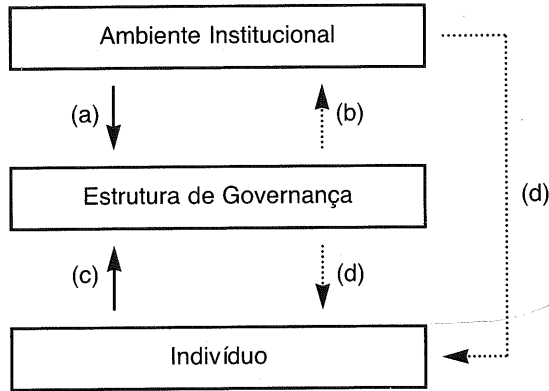
Tanto o ambiente quanto o arranjo institucionais são mutáveis no tempo – por forças internas ou externas ao seu próprio nível de análise. No primeiro caso, uma mudança na definição de direitos de propriedade, por exemplo, pode alterar o corpo de leis que regula o ato de se estabelecer um contrato – outro elemento do ambiente institucional. No segundo caso, o aparecimento de uma estrutura hierárquica com regras particulares, como o 'toyotismo', pode implicar novas formas contratuais entre os indivíduos ou organizações que se relacionam com essa nova forma hierárquica, como é o caso dos contratos de emprego e fornecimento de insumos ('kan-ban') em uma empresa organizada segundo o modelo japonês.

Objetivando-se a consolidação da NEI em um único corpo de pesquisa, mais do que analisar os mecanismos internos a cada

nível analítico, é interessante definir o modo pelo qual cada nível analítico se relaciona com o outro. Para isso, Williamson (1993a, 112) propõe a utilização de um esquema de três níveis, em que ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos interagem estabelecendo relações de influência mútua¹⁴.

FIGURA 2.1

Esquema de Três Níveis de Williamson (1993a)



O esquema proposto por Williamson privilegia o seu foco de análise, a estrutura de governança, mas serve como um importante ponto de referência ao estudo das inter-relações entre os diferentes níveis analíticos, estando afinado com os comentários de Davis & North (1971: 7) a esse respeito. O arcabouço desenvolvido por Williamson coloca que a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais sobre os indivíduos. O ambiente institucional fornece o quadro fundamental de regras que condiciona o aparecimento e seleção de formas organizacionais que

¹⁴ A apresentação do Esquema de Três Níveis segue aquela exposta por Williamson (1993a: 112-114).

comporão a estrutura de governança. Esse é o componente principal da relação entre ambiente institucional e estruturas de governança, expresso pela linha (a) da Figura 2.1. Transformações verificadas no ambiente institucional funcionam como um parâmetro de mudança em uma dada estrutura de governança. Por exemplo, a garantia mais incisiva de direitos de propriedade reduzirá a incerteza implícita às transações, o que, por sua vez, altera a eficiência relativa de diferentes formas organizacionais, modificando a estrutura de governança eficiente.

O efeito secundário da relação entre ambiente e arranjo institucionais, representado pela linha pontilhada (b) da Figura 2.1, expressa os efeitos de ações instrumentais ou estratégicas tomadas no plano das organizações com o objetivo de se modificar as regras do jogo. Reconhece-se, portanto, que elementos microanalíticos podem modificar o ambiente institucional. No caso de ações instrumentais, as partes envolvidas em um contrato demandam a alteração da legislação por a considerarem pouco adequada para servir como regra fundamental daquele jogo. O caso de ações estratégicas trata da ação de grupos de poder junto às instâncias responsáveis pelo desenho macroinstitucional. Assim, explica-se o modo pelo qual um lobby setorial, por exemplo, consegue impor transformações na legislação, alterando as regras do jogo em seu benefício. Esse efeito, no entanto, é considerado secundário, não se tratando do foco da NEI.

Indivíduos desempenham também um papel importante no arcabouço teórico da NEI, representado pela linha (c) da Figura 2.1. Afastada do institucionalismo americano pela utilização do individualismo metodológico (Dutraive, 1993), a NEI recorre a dois pressupostos comportamentais de importância fundamental aos resultados obtidos pela teoria. Indivíduos são considerados racionais, porém de modo limitado, e oportunistas, isto é, auto-interessados com avidez. Ambos pressupostos constituem condições necessárias para a ocorrência de custos de transação, sendo apresentados mais detalhadamente na seção 3.1.

Finalmente, tanto o ambiente institucional quanto as estruturas de governança apresentariam um efeito secundário sobre os indi-

víduos, representado pelas linhas pontilhadas (d) da Figura 2.1. Indivíduos agem de acordo com suas convicções e preferências, sendo essas, na tradição do individualismo metodológico, dadas no plano individual. Williamson (1993: 115) reconhece que pode haver efeitos do ambiente e das estruturas de governança sobre o que ele denominou por ‘preferências endógenas’. No entanto, essa não é a relação que a NEI – e a ECT, em particular – procura enfatizar. Sua opção é tomar as características individuais, suas convicções e preferências, como dadas, privilegiando-se o efeito representado pela linha (c).

2.2.1 - Ambiente Institucional

A principal contribuição da corrente de *Ambiente Institucional* tem sido o estabelecimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico¹⁵. Está aqui, mais do que em qualquer outro lugar, o fundamento para o consagrado *slogan* da NEI: ‘instituições são importantes e suscetíveis de análise’. Essa corrente examina o papel de alguns elementos institucionais, como a garantia de direitos de propriedade, sobre o resultado econômico global.

O ponto de partida da corrente de *Ambiente Institucional* é o reconhecimento de um *trade-off* entre especialização e custos de transação. Os ganhos advindos de uma crescente especialização – gerados pelo aprimoramento do desempenho e outras economias derivadas da divisão do trabalho – são reduzidos ou eliminados pelos custos de transação – que aumentam com a especialização, na medida em que mais transações seriam necessárias e maior seria a dependência entre as partes engajadas no processo de especialização. Por esse motivo, North (1990: 34) afirma que “a não-especialização é uma forma de seguro quando os custos e incertezas de

¹⁵ Contribuições essas que renderam o Prêmio Nobel de Economia para Douglas North em 1993.

se transacionar são altos". O papel das instituições seria conciliar esse movimento antagônico de custos, impedindo o crescimento dos custos de transação à medida que cresce a especialização e, conseqüentemente, superar o *trade-off*. Conforme a complexidade do mundo em que se insere uma transação, diferente será o ambiente institucional adequado para viabilizar essa transação.

Separando os processos de troca em três tipos representativos, é possível analisar a relação entre complexidade da troca e instituições necessárias à sua viabilidade. Um primeiro tipo de processo de troca, característico sobretudo de sociedades ditas primitivas, é marcado pela repetição das transações entre as partes e pela homogeneidade cultural, o que implica incerteza reduzida e um elevado custo à ação oportunista, i. e., baixos custos de transação. Nesse mundo, não há necessidade de se conceber um quadro institucional complexo, uma vez que, independentemente das instituições adotadas, os custos de transação serão sempre baixos. Como contrapartida, os custos de transformação¹⁶ do produto são mais altos, dada a incipiente divisão do trabalho e possibilidades de comércio.

Um segundo processo de troca é característico de um mundo onde o universo da troca é mais abrangente e, portanto, não apresenta a unidade cultural e a repetição da troca como dados *a priori*. Nesse caso, é comum o desenvolvimento de instituições que regulam a relação entre os agentes, inibindo a possível ação oportunista por parte de algum deles. Entre essas instituições, destacam-se o estabelecimento de reputação e "reféns" que assegurem o cumprimento do que foi acordado contratualmente. Em outras palavras, tais instituições procuram transformar uma troca impessoal em uma personalizada, em que a relação de clientela distingue um grupo de agentes (clientes) do universo das possíveis contrapartes das transações.

¹⁶ Adota-se aqui a terminologia utilizada por North (1990), que denomina por custos de transformação os custos da modificação do insumo em produto, reservando o termo 'custo de produção' para a soma de custos de transação e custos de transformação.

víduos, representado pelas linhas pontilhadas (d) da Figura 2.1. Indivíduos agem de acordo com suas convicções e preferências, sendo essas, na tradição do individualismo metodológico, dadas no plano individual. Williamson (1993: 115) reconhece que pode haver efeitos do ambiente e das estruturas de governança sobre o que ele denominou por ‘preferências endógenas’. No entanto, essa não é a relação que a NEI – e a ECT, em particular – procura enfatizar. Sua opção é tomar as características individuais, suas convicções e preferências, como dadas, privilegiando-se o efeito representado pela linha (c).

2.2.1 - Ambiente Institucional

A principal contribuição da corrente de *Ambiente Institucional* tem sido o estabelecimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico¹⁵. Está aqui, mais do que em qualquer outro lugar, o fundamento para o consagrado *slogan* da NEI: ‘instituições são importantes e suscetíveis de análise’. Essa corrente examina o papel de alguns elementos institucionais, como a garantia de direitos de propriedade, sobre o resultado econômico global.

O ponto de partida da corrente de *Ambiente Institucional* é o reconhecimento de um *trade-off* entre especialização e custos de transação. Os ganhos advindos de uma crescente especialização – gerados pelo aprimoramento do desempenho e outras economias derivadas da divisão do trabalho – são reduzidos ou eliminados pelos custos de transação – que aumentam com a especialização, na medida em que mais transações seriam necessárias e maior seria a dependência entre as partes engajadas no processo de especialização. Por esse motivo, North (1990: 34) afirma que “a não-especialização é uma forma de seguro quando os custos e incertezas de

¹⁵ Contribuições essas que renderam o Prêmio Nobel de Economia para Douglas North em 1993.

se transacionar são altos". O papel das instituições seria conciliar esse movimento antagônico de custos, impedindo o crescimento dos custos de transação à medida que cresce a especialização e, conseqüentemente, superar o *trade-off*. Conforme a complexidade do mundo em que se insere uma transação, diferente será o ambiente institucional adequado para viabilizar essa transação.

Separando os processos de troca em três tipos representativos, é possível analisar a relação entre complexidade da troca e instituições necessárias à sua viabilidade. Um primeiro tipo de processo de troca, característico sobretudo de sociedades ditas primitivas, é marcado pela repetição das transações entre as partes e pela homogeneidade cultural, o que implica incerteza reduzida e um elevado custo à ação oportunista, i. e., baixos custos de transação. Nesse mundo, não há necessidade de se conceber um quadro institucional complexo, uma vez que, independentemente das instituições adotadas, os custos de transação serão sempre baixos. Como contrapartida, os custos de transformação¹⁶ do produto são mais altos, dada a incipiente divisão do trabalho e possibilidades de comércio.

Um segundo processo de troca é característico de um mundo onde o universo da troca é mais abrangente e, portanto, não apresenta a unidade cultural e a repetição da troca como dados *a priori*. Nesse caso, é comum o desenvolvimento de instituições que regulam a relação entre os agentes, inibindo a possível ação oportunista por parte de algum deles. Entre essas instituições, destacam-se o estabelecimento de reputação e "reféns" que assegurem o cumprimento do que foi acordado contratualmente. Em outras palavras, tais instituições procuram transformar uma troca impessoal em uma personalizada, em que a relação de clientela distingue um grupo de agentes (clientes) do universo das possíveis contrapartes das transações.

¹⁶ Adota-se aqui a terminologia utilizada por North (1990), que denomina por custos de transformação os custos da modificação do insumo em produto, reservando o termo 'custo de produção' para a soma de custos de transação e custos de transformação.

No terceiro caso, a complexidade do processo de troca é excessiva, de tal modo que instituições criadas entre as partes – como a troca de reféns – não se mostra suficiente para assegurar o cumprimento do contrato. Nesse caso, é necessária a criação de um quadro institucional mais complexo, que venha a compreender uma terceira parte para resolver litígios contratuais. Esse é o caso das sociedades modernas, em que o sistema judiciário atua de forma a garantir o cumprimento de contratos. Como essa terceira parte não tem elementos para uma atuação perfeita, as partes frequentemente recorrem a mecanismos privados de garantia dos contratos, característicos do segundo processo de troca. Esse quadro institucional complexo tem a sua razão de ser no elevado grau de especialização das sociedades modernas.

A fim de se analisar esse papel das instituições, a corrente de *Ambiente Institucional* vem trilhando dois caminhos: a) investigar os efeitos de uma mudança no ambiente institucional sobre o resultado econômico ou b) teorizar sobre a criação das instituições.

Aqueles alinhados com o primeiro caminho desenvolveram aplicações que têm se concentrado, sobretudo, na área de história econômica. North e Weingast (1989), por exemplo, examinam os efeitos da *Glorious Revolution*, na Inglaterra do século XVII, sobre o crescimento econômico. O relativo engrandecimento das funções do parlamento e o estabelecimento de um poder judiciário independente da coroa britânica possibilitaram o controle sobre o poder real, até então absoluto. Esse controle, por sua vez, fez aumentar a credibilidade dos subordinados à coroa nos direitos de propriedade. O investimento, antes de tais mudanças institucionais, era uma ação de risco excessivo, sempre à mercê do poder real. As mudanças institucionais criaram um compromisso confiável do Estado com relação aos investidores, garantindo o direito de propriedade sobre seus investimentos. A credibilidade desse compromisso era assegurada pelos limites impostos ao poder do Estado, o que reduzia a possibilidade de ação oportunista por parte do poder real. Concluem os autores, “Para que ocorra crescimento econômico, o soberano ou o governo devem não somente estabelecer o conjunto relevante de direitos, mas construir um compromisso con-

fiável para a sua garantia. (North & Weingast, 1989: 803).

Outros trabalhos têm explorado o efeito de outras instituições sobre o desempenho econômico – como Greif (1993), que, utilizando-se de Teoria dos Jogos e registros históricos sobre o mercado externo no Mediterrâneo do século XI, conclui pelo papel positivo da reputação nas transações econômicas; e, também, Eichengreen (1994), analisando o papel das instituições de cooperação internacional no crescimento econômico do pós-guerra.

Aqueles que procuraram trilhar o segundo caminho defrontaram-se com uma tarefa mais ambiciosa e, por isso, obtiveram resultados menos expressivos. Essencialmente, o problema de se procurar explicar o surgimento de instituições, tornando-as endógenas ao modelo, foi reduzir as causas primárias de explicação da realidade aos mesmos elementos aos quais se restringia a economia neoclássica, quais sejam, tecnologia, dotações iniciais e preferências. Tais elementos seriam os determinantes fundamentais dos preços relativos das ações econômicas, incluindo a ação oportunista. À medida que passe a ser economicamente interessante o estabelecimento de uma instituição, via mudança dos preços relativos, os agentes tem incentivo para implementá-la. Nas palavras de North (1990: 84), “Instituições se modificam, sendo as alterações nos preços relativos a mais importante causa dessas modificações”. Por exemplo, a emancipação da mulher na segunda metade do século XX – e a conseqüente transformação dos valores éticos e culturais – teria sido, segundo North, um reflexo da mudança dos preços relativos do trabalho, lazer e anticoncepção. O autor, no entanto, argumenta que a causalidade entre preços relativos e instituições pode não se verificar; utilizando como exemplo a abolição da escravidão nos EUA, em um momento em que ela ainda era economicamente viável. Ainda como restrição ao determinismo das instituições a partir dos preços relativos, a perfeita correspondência dependeria da inexistência de custos de transação. Na presença de custos de transação, a escolha do quadro institucional não responderia com precisão às mudanças nos preços relativos.

Ao considerar as instituições como endógenas, essa abordagem

perde a grande riqueza da NEI – o relevo dado às instituições – na medida em que estas deixariam de ser um fator determinante. Cheung (1990) apresenta uma saída a esse problema ao manter um elemento do ambiente institucional, a definição dos direitos de propriedade, como exógeno. Comparando o Estado totalitário chinês, o Estado cartorial indiano e a economia de mercado ocidental, Cheung conclui que o quadro de regras formais e informais de cada um dos países seria uma resposta eficiente da sociedade, dadas as diferentes definições dos direitos de propriedade em cada um deles. Assumem, portanto, um papel de relevo os direitos de propriedade, um dos elementos macro-institucionais.

O estudo do ambiente institucional aproximou a Economia ao estudo do Direito, colocando a legislação e os direitos de propriedade em lugar de destaque.

2.2.2 - Economia dos Custos de Transação: a análise da estrutura de governança

Enquanto a corrente de *Ambiente Institucional* se dedica mais especificamente ao estudo das regras do jogo, a corrente de Instituições de Governança – a ECT em particular – estuda as transações com um enfoque microanalítico, tomando as regras gerais de uma sociedade como dadas. Suas questões, portanto, abordam as diferentes formas contratuais enquanto estruturas de governança dessas transações. Conseqüentemente, a ECT fornece os microfundamentos ao estudo do ambiente institucional, ao mesmo tempo que esse último fornece a análise dos parâmetros macroinstitucionais aos quais todas as transações se referenciam. A complementaridade entre ambas as correntes – assim como as coincidências de proposta e método – é o ponto que as une em um corpo teórico conhecido por NEI.

Do mesmo modo que na corrente anterior, a estrutura de governança tem como função principal a redução dos custos de transação. Elementos organizacionais que possibilitam uma redução nos custos contratuais, de fiscalização de direitos de pro-

priedade, de monitoramento do desempenho, de organização das atividades ou de adaptação são respostas eficientes dos agentes ao problema de se transacionar. A literatura da ECT privilegia os custos de adaptação em sua análise, reconhecendo explicitamente sua maior importância frente aos demais (Williamson, 1996: 4).

O desenvolvimento da NEI ainda depende de um tratamento mais unificado dado às duas principais correntes. Ambas são complementares, mas as inter-relações entre elas devem ser melhor exploradas utilizando-se de um instrumental comum. O modo pelo qual a ECT propõe o tratamento conjunto das duas correntes é considerar o ambiente institucional como um conjunto de parâmetros que, uma vez alterados, deslocam as funções relevantes de seu modelo básico. Esse tipo de inter-relacionamento formal é tratado com mais detalhe no capítulo 3.

2.3 - Instituições e eficiência

A leitura das seções anteriores evidencia a preocupação da NEI com o estudo da relação entre instituições e eficiência. A linha de pesquisa liderada por North tem como explícito objeto de análise o efeito de diferentes instituições sobre o desempenho econômico. A linha liderada por Williamson busca identificar como as diferentes estruturas de governança lidam diferentemente com os custos de transação, implicando níveis distintos de eficiência. A utilização da NEI em uma discussão sobre adequação de uma legislação sob o ponto de vista econômico é, por esses motivos, bastante difundida.

Essa preocupação da NEI com a eficiência do sistema econômico é uma decorrência da proposição original de Coase, segundo a qual não somente diferentes instituições implicam diferentes custos de transação, mas também que as instituições mais eficientes são aquelas efetivamente adotadas.

Como decorrência da racionalidade limitada, o processo de escolha de instituições (formas organizacionais inclusas) não é aquele da maximização, que viria a garantir uma escolha ótima.

Esse processo, embora não abordado de forma explícita pela NEI, corresponde àquele proposto por Simon (seção 1.4), que compreende a seleção racional – e não darwinista – de soluções em um contexto de limites cognitivos. Mesmo que amenizada pela ausência de capacidade de escolher uma solução ótima, a proposição de Coase se manteve inicialmente na NEI. Em seus dois principais níveis analíticos, ambiente institucional e Instituições de Governança, a tese dominante é aquela da escolha das instituições eficientes (North & Thomas, 1973) (Williamson, 1985). A orientação dos trabalhos empíricos, que se seguiu a essa formulação teórica, pautou-se pelo principal propósito de testar a proposição de Coase.

Essa posição da NEI não se manteve intacta com a evolução da pesquisa e, nesse ponto, mais uma vez as duas principais correntes não marcharam conjuntamente. A corrente de ambiente institucional, diante de evidências empíricas contrárias à proposição de Coase, reformulou sua posição a esse respeito. Em uma de suas últimas publicações, North reconsidera sua posição inicial, argumentando que a ineficiência das instituições “pode persistir porque os custos de transação dos mercados políticos e econômicos, juntamente com os modelos subjetivo dos atores, não induzem os sistemas econômicos a caminharem em direção de resultados mais eficientes” (North, 1990: 9). Essa afirmação cria um paradoxo na pesquisa da NEI: a escolha das instituições somente será eficiente se custos de transação forem negligenciáveis; porém, se isso for verdadeiro, então a escolha de instituições é irrelevante, uma vez que sua relevância decorre da presença de custos de transação. Em outras palavras, a proposição de Coase somente seria válida em um mundo em que ela é irrelevante. É possível, no entanto, elucidar o paradoxo criado por essa afirmação. Há vários mercados. North, ao argumentar que a escolha somente será eficiente se custos de transação forem negligenciáveis, refere-se ao mercado (político e econômico) onde se processa essa escolha. Nesse mundo, instituições ainda seriam importantes porque há uma série de outros mercados que podem operar com custos de transação elevados, em que o quadro institucional faz diferença.

Ao contrário de North, a ECT, no nível analítico de Instituições de Governança, vem mantendo a sua fidelidade à proposição original de Coase. A orientação dos trabalhos empíricos ainda tem como principal propósito o teste dessa proposição, mesmo porque há inúmeros trabalhos que a confirmam (Masten, 1994).

As tentativas de formalização da ECT, sua fase mais recente, permitem o questionamento dessa proposição fundamental no plano teórico. A introdução de teoria dos jogos na modelagem da barganha entre as partes participantes de uma transação permite uma análise em níveis ainda não explorados na formulação pré-formal da ECT. Particularmente, a aplicabilidade da proposição de Coase vem sendo formalmente questionada, havendo limites aos casos em que a forma organizacional adotada é de fato a que mais reduz os custos de transação (Azevedo, 1996).

O próximo capítulo se dedica a explicar aprofundadamente a abordagem desenvolvida pela ECT, que será utilizada para a análise da escolha de estruturas de governança. Pretende-se, com isso, fornecer um quadro analítico para avaliar a reestruturação dos mercados frente às mudanças no ambiente institucional, preparando o terreno para a análise da experiência brasileira de desregulamentação de sistemas agroindustriais, desenvolvida na Parte III.

CAPÍTULO 3

ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Para se estudar a reestruturação dos sistemas produtivos como resposta às mudanças observadas no ambiente institucional, é necessário entender a forma de se organizar a produção como uma variável endógena, resultante da interação das partes em um determinado contexto institucional. A principal referência teórica para esse tipo de análise é a Economia dos Custos de Transação (ECT), tendo em Williamson (1985) seu mais importante representante. Este capítulo dedica-se à apresentação dos pontos relevantes da ECT à análise de uma transação qualquer, em que a forma organizacional é uma variável de escolha.

Uma transação frequentemente sujeita as partes envolvidas ao risco de que elementos acordados entre elas não se efetivem. As partes, ademais, não observam esse risco passivamente. Criam mecanismos e estruturas de governança que têm por objetivo último a redução de tais riscos e suas conseqüências. Explicar esses mecanismos é o propósito fundamental da ECT. Nas palavras de Klein & Shelanski (1994: 2) “A ECT estuda como parceiros em uma transação protegem-se dos riscos associados às relações de troca”. A redução dos riscos implica a redução de custos de transação, sendo, diretamente por esse motivo, um elemento de eficiência na concorrência entre empresas.

Este capítulo é subdividido em três seções: a) pressupostos comportamentais, b) dimensões das transações e c) modelo para escolha da forma organizacional.

3.1 - Pressupostos comportamentais

O ponto de partida para a existência de custos de transação é o reconhecimento de que os agentes econômicos são racionais – porém limitadamente – e oportunistas. De um lado, assumindo-se racionalidade limitada, os contratos serão intrinsecamente incom-

pletos, na medida em que será impossível aos agentes prever e processar todas as contingências futuras relativas ao contrato. Conseqüentemente, alguns elementos de uma transação qualquer não são contratáveis *ex-ante*. De outro, assumindo-se também oportunismo, a inevitável renegociação sujeita as partes envolvidas na transação ao comportamento aético da (s) outra (demais). Conforme as características da transação, dimensionalizada na próxima seção, esse comportamento oportunista poderá ser mais ou menos custoso à parte prejudicada. Esse custo é um custo de transação, conforme a definição apresentada na seção 2.1.1.

3.1.1 - Racionalidade limitada

Williamson (1985) distingue três níveis de racionalidade: a) maximização (ou racionalidade forte), b) racionalidade limitada (ou racionalidade semiforte) e c) racionalidade orgânica (ou racionalidade fraca). Essa classificação não esgota os possíveis modelos de racionalidade, que poderiam assumir, como exemplo, a irracionalidade dos agentes. No entanto, essa classificação abrange os principais pressupostos de racionalidade empregados na teoria econômica.

O primeiro conceito assume que os indivíduos são capazes de absorver e processar toda a informação disponível e, assim, agir de modo a maximizar seu objetivo, seja utilidade, lucro, receita ou qualquer outro similar. Esse é o conceito de racionalidade em que se apóia o pensamento econômico ortodoxo, entre outros motivos, por permitir a formalização rigorosa de seus modelos.

Avanços recentes da economia ortodoxa fazem uso ainda mais intenso do pressuposto de racionalidade forte. São os casos de a) expectativas racionais, b) teoria da escolha sob critérios múltiplos e irreduzíveis (Moldau, 1993) e c) *extended preferences* (Sen, 1994) (Romer, 1994). Particularmente as duas últimas abordagens exigem a utilização do pressuposto de hiper-racionalidade, na medida em que a maximização se dá em cada critério de escolha – no primeiro caso – ou tendo como referência uma função utilidade com mais

argumentos – no segundo caso.

O segundo conceito de racionalidade mencionado por Williamson (1985), o de racionalidade limitada, constitui, juntamente com o pressuposto de oportunismo, o alicerce que sustenta a ECT. Conforme sugerido por Simon (seção 1.4), esse conceito assume que os indivíduos agem racionalmente, mas de modo limitado. Esse pressuposto implica que o agente – por exemplo, um empresário – se empenhará em obter aquilo que considera melhor para si – por exemplo, o maior lucro possível para a sua empresa. No entanto, a obtenção de informações necessárias às decisões que levem a esse objetivo, assim como a capacidade de processamento de contratos complexos que dêem conta de todas as contingências, são limitadas ou, na melhor das hipóteses, custosas. Em outras palavras, o recurso “racionalidade” é escasso, implicando custos à sua utilização. Devido a esses custos, os agentes limitam o uso da cognição, o que implica que suas decisões não necessariamente corresponderão àquelas que seriam obtidas empregando-se racionalidade plena. Ao invés de uma decisão ótima, o agente contenta-se com uma decisão satisfatória, pertencente a um conjunto de outras decisões igualmente satisfatórias e indistinguíveis entre si devido aos limites da racionalidade.

Como os agentes não conseguem prever todas as contingências futuras relativas a uma transação, dados os limites de sua capacidade racional, os contratos são necessariamente incompletos. Por outro lado, dado que, mesmo que limitadamente, os indivíduos são racionais, eles são cientes da necessidade de adaptações e negociações contratuais *ex-post*. Como consequência, indivíduos agem com o objetivo de contornar as lacunas características de todo contrato. Por isso, eles incluem salvaguardas contratuais para melhor lidar com o problema inerente de incompletude dos contratos. Nas palavras de Williamson (1996: 9): “racionalidade limitada, porém intencional, traduz-se em contratos incompletos, porém antevindentes, respectivamente. O conceito de contratos em que a ECT trabalha é, portanto, o de ‘contratos incompletos em sua totalidade’, o que aparenta uma contradição dos termos”.

O terceiro conceito de racionalidade – orgânica ou processua-

lista (Nelson & Winter, 1982) – assume que a capacidade racional dos indivíduos não é suficiente para direcionar a escolha de um quadro institucional com a finalidade de amenizar problemas contratuais *ex-post*. Parodiando a expressão de Williamson, a racionalidade orgânica implica a incompletude contratual de modo incompleto, em uma aparente redundância dos termos. Contratos são incompletos, mas também são míopes, no sentido de que seus elementos não são desenhados com a finalidade de lidar com essa incompletude, antecipando problemas de adaptação *ex-post*. O modo pelo qual os agentes enfrentam as contingências não previsíveis é o estabelecimento de rotinas, que nem sempre se traduzem em uma resposta racional (estratégica) à situação que se defronta o indivíduo.

Em favor do conceito de racionalidade limitada, vale a utilização do argumento desenvolvido por Osborne & Rubinstein (1994: 6, 100) sobre a resolução de jogos finitos com informação perfeita. No início do século, Zermelo provou que tais jogos possuem um Equilíbrio de Nash Perfeito de Subjogo, o que implica que o xadrez – um jogo finito e de informação perfeita – seria trivial se jogado por jogadores ilimitadamente racionais. Em um mundo de racionalidade forte, o xadrez seria um jogo entediante e previsível, na medida em que proporcionaria apenas um único resultado. Na realidade, no entanto, as melhores cabeças se dedicam a esse jogo, sem que haja resultados previsíveis. Em suma, ainda não foi possível encontrar a solução para o xadrez, ainda que a existência de sua solução tenha sido provada há mais de 80 anos. Jogos de informação perfeita pouco complexos, como o ‘jogo da velha’, têm a sua prática restrita àqueles que, por limites cognitivos, não conseguiram encontrar sua única solução – normalmente crianças. O desenvolvimento da capacidade de raciocínio torna previsível o resultado desse simples jogo, o que não é possível no caso do xadrez. Abstraindo-se desse exemplo os atributos da racionalidade, pode-se concluir que o ser humano tem limites em sua capacidade de lidar com problemas complexos, mesmo que a informação lhe seja plena e sem custos.

Freqüentemente o pressuposto de racionalidade limitada é con-

fundido com incerteza (Brousseau, 1993) ou com a existência de custos de coleta e processamento de informações (Posner, 1993).

Segundo Brousseau (1993), “a incerteza destrói a possibilidade de ação a partir de um conhecimento científico, racional do mundo”. Sugere-se, portanto, que a incerteza implica limitação à racionalidade. A diferença, contudo, é de essência. Racionalidade limitada é uma característica do indivíduo enquanto incerteza é uma característica do ambiente ou, mais especificamente, da transação. O exemplo do jogo de xadrez serve também ao propósito de distinção entre racionalidade limitada e incerteza. Nele tudo é conhecido: regras, todos os lances anteriores e todos os lances possíveis, assim como as possíveis respostas a esses lances. A incerteza, portanto, é nula. A dificuldade enfrentada em um jogo de xadrez depende somente da limitação à racionalidade, a qual implica a impossibilidade de solução de problemas demasiadamente complexos.

A confusão de termos, no entanto, é compreensível. Quanto maior a incerteza, maior o número de contingências futuras e, portanto, mais complexa é a elaboração de um conjunto de contratos contingentes. Pode-se dizer que a incerteza torna o problema de racionalidade limitada mais evidente. Essa relação é detalhada na seção 3.2.

Posner (1993) iguala o conceito de racionalidade limitada aos custos informacionais desenvolvidos pela Economia da Informação (seção 1.2). Ele questiona: “Será que ‘racionalidade limitada’ significa algo além de que os atores econômicos necessitam agir (racionalmente) em um contexto de informação incompleta?” (Posner, 1993: 80). Em sua opinião, racionalidade limitada nada acrescenta ao que já vinha sendo estudado pela ortodoxia, apenas introduzindo complicações ao processo de modelagem. A crítica de Posner se sustenta em alguns trabalhos produzidos por expoentes da própria NEI. North (1990), para citar o mais ilustre dos teóricos da NEI, atribui os custos de transação apenas à existência de problemas informacionais. Em suas palavras, o paradigma neo-clássico assume “informação perfeita (ou seja, custos de transação nulos)” (North, 1990: 62). Colocar o problema informacional como

equivalente ao de custos de transação é uma decorrência do modo limitado com que North define custos de transação, como sendo composto dos custos de mensuração e de se fazer cumprir um contrato. Como ambos os custos dependem umbilicalmente da estrutura de informações, North não distingue custos informacionais de custos de transação. No entanto, outra passagem do mesmo trabalho de North permite concluir que o pressuposto de racionalidade limitada está latente em seu trabalho; ao comentar o papel das instituições, ele afirma que “sob condições de informação incompleta e *habilidade computacional limitada*, restrições (regras) reduzem os custos das interações humanas em comparação com um mundo sem instituições” (North, 1990: 36). Conseqüentemente, os limites à capacidade da racionalidade surgem como um elemento que caracteriza um mundo em que as interações humanas são custosas, i. e., um mundo onde há custos de transação.

Ao contrário do que coloca Posner, a racionalidade limitada não se reduz ao custo de processamento e coleta de informações, “mas também se refere à impossibilidade de se lidar com problemas complexos, mesmo que bem-estruturados (informacionalmente)” (Williamson, 1993c: 109).

O papel do pressuposto de racionalidade limitada é decisivo, distinguindo a ECT da genericamente denominada ‘Teoria dos Contratos’. Embora ambas tenham o contrato como um objeto de estudo e a transação como unidade de análise, a divergência permanece, sendo sutil as tentativas de formalização da ECT através de instrumentos da teoria de Agente-Principal¹⁷.

Ainda filiada à tradição ortodoxa, a literatura de Agente-Principal apóia-se no pressuposto de racionalidade plena por parte dos agentes econômicos. Não se trata necessariamente de uma convicção de ser esse o melhor modelo para se representar o comportamento humano, mas apenas o reconhecimento de que esse é

¹⁷ O primeiro modelo formal nesse sentido, dando origem a literatura de Contratos Incompletos, foi apresentado por Grossman & Hart (1986).

o pressuposto mais aceitável dentre aqueles que permitem a formalização teórica nos moldes ambicionados pela ortodoxia (Osborne & Rubinstein, 1994: 6).

Essa é uma diferença que faz diferença. Ao assumir racionalidade plena, a teoria de Agente-Principal permite que os agentes econômicos possam prever todas as contingências relacionadas a uma determinada transação, assim como examiná-las sem qualquer limite à sua capacidade de processamento dessas informações. Conseqüentemente, um contrato, ilimitadamente complexo, pode conter todos os elementos relevantes à transação, o que permite restringir a análise ao estabelecimento desse contrato. Transações, nesse contexto, apresentam custos, mas todos esses custos são identificáveis *ex-ante*. No caso da ECT, dada a incompletude contratual em sua totalidade, os custos de uma transação não podem se reduzir à elaboração do contrato. É necessário também incluir os custos de governança da transação verificados *ex-post*. A distinção entre custos de transação *ex-ante* e *ex-post* é útil, sobretudo, para diferenciar a teoria de Agente-Principal de ECT. Na realidade, dentro da estrutura desenvolvida pela ECT, ambos os custos são intercambiáveis. A adoção de uma cláusula contratual com o papel de salvaguardar a transação pode representar maiores custos *ex-ante*, reduzindo, no entanto, os problemas de adaptação, ou seja, custos de transação *ex-post*.

A aproximação definitiva da teoria de Agente-Principal à ECT depende do desenvolvimento de modelos formais que utilizem o pressuposto de racionalidade limitada, permitindo a formalização das proposições apresentadas pela ECT.

3.1.2 - Oportunismo

No que se refere à orientação individual, a ECT utiliza-se do pressuposto comportamental de oportunismo, antes assumido implicitamente pela Economia da Informação. Williamson (1985: 47) distingue três níveis de comportamento auto-interessado.

- a) Oportunismo ou auto-interesse forte (*"self-interest seeking*

with guile”). Nessa definição, não há restrições ao comportamento egoísta dos agentes econômicos. Mentir, enganar, trapacear são ações esperadas se forem do interesse do indivíduo. Há duas formas de oportunismo distinguidas temporalmente: oportunismo *ex-ante* – em que uma parte age eticamente antes de se efetivar a transação – e o oportunismo *ex-post* – em que o comportamento ético se verifica durante a vigência do contrato. A Economia da Informação distingue essas duas espécies de oportunismo através dos conceitos de seleção adversa e *moral hazard*, apresentados no capítulo 1.

b) Auto-interesse simples ou sem oportunismo: presume que os termos acordados originalmente serão mantidos durante a execução do contrato. Esse é o pressuposto normalmente adotado pela economia ortodoxa. Indivíduos são movidos por motivações egoístas, mas preservam o cumprimento dos contratos. Implicitamente, assume-se que a utilização do aparato judicial é precisa, sem custos e instantânea, ou, de outro modo, que os indivíduos agem eticamente no estabelecimento de suas transações.

c) Obediência ou ausência de auto-interesse. Utilizado nas formulações utópicas de engenharia social e para servo-mecanismos. Este nível de análise acaba por subverter uma análise fundada no individualismo metodológico, na medida em que as ações individuais não são comandadas pelo indivíduo, mas sim por uma entidade externa a ele, como governo ou ideologia.

Conforme visto na seção 1.2, os modelos de Agente-Principal assumem que os agentes podem se utilizar de informações privilegiadas em benefício próprio em suas transações com os demais indivíduos. No entanto, a economia ortodoxa, de um modo geral, não prevê a possibilidade de comportamento ético, seja por uma restrição moral ou, mais comumente, pela premissa de que as cláusulas contratuais são sempre cumpridas. Assumir o cumprimento contratual é razoável em um mundo que apresente, de um lado, informações observáveis e verificáveis sem custos e, de outro, racionalidade forte – ou ilimitada. Nesse mundo, os contratos são completos, não havendo espaço para a ação oportunista *ex-post*. Além disso, qualquer descumprimento de um termo pre-

viamente acordado resolve-se sem custos através da utilização do sistema judiciário. Portanto, é razoável que o oportunismo tenha sido incorporado à ortodoxia somente após o relaxamento do pressuposto de informação perfeita.

A importância do pressuposto comportamental de oportunismo está na possibilidade de surgimento de problemas de adaptação decorrentes da incompletude dos contratos. A racionalidade limitada implica contratos incompletos e, conseqüentemente, renegociações futuras. O oportunismo implica que as partes podem se aproveitar de uma renegociação, agindo aeticamente e, por consequência, impondo perdas à(s) sua(s) contraparte(s) na transação.

Como os agentes são racionais, mesmo que limitadamente, eles agem no presente concebendo instituições que amenizarão os problemas de adaptação contratuais no futuro. Para Williamson (1985), a estrutura de governança é modelada para impedir a conduta oportunista por alguma das partes envolvidas nessa transação específica.

Simon (1991) critica a utilização do pressuposto de oportunismo, manifestando interesse na explicação do comportamento de lealdade que, segundo ele, é mais característico das organizações. Simon pretende explicar porque empregados normalmente não agem aeticamente; ao contrário, freqüentemente trabalham mais do que o especificado contratualmente. O comportamento individual dentro das organizações não seria, portanto, corretamente caracterizado como oportunista, mas seria predominantemente cooperativo.

A crítica de Simon (1991) pode ser respondida em duas frentes. Primeiro, não há uma incompatibilidade entre a ECT e a observação feita por Simon. Para a efetividade do argumento da ECT, o comportamento humano oportunista não precisa necessariamente estar presente em todos indivíduos, nem tampouco que cada indivíduo porte-se de forma oportunista o tempo todo. Basta a possibilidade de uma ação oportunista para que se justifique a inclusão de salvaguardas contratuais a fim de amenizar eventuais danos. Portanto, a fidelidade predominantemente encontrada em uma organização pode ser compatível com a possibilidade de

ação oportunista por parte de um ou mais indivíduos que não se identifiquem com a organização. É dessa forma que argumentam Furubotn & Richter (1994: 4): “alguns indivíduos podem vir a ser desonestos [...] e, como é normalmente muito custoso distinguir *ex-ante* atores oportunistas de atores não-oportunistas, o processo de contratação geralmente apresenta rompimentos”. Mais enfático ainda é Williamson (1985: 65): “Eu meramente assumo que alguns indivíduos são oportunistas parte do tempo e que a qualidade de ser merecedor de confiança raramente é visível *ex-ante*. Como consequência, são feitos esforços de sinalização *ex-ante* e são criadas salvaguardas *ex-post*”. Com essa afirmação, o autor isenta o uso de seu pressuposto de oportunismo de uma caracterização genérica da natureza humana.

Do ponto de vista metodológico, no entanto, essa resposta a Simon não é inteiramente satisfatória. Em termos de formulação de um modelo teórico, assumir um pressuposto comportamental implica considerar que qualquer agente é uma expressão desse pressuposto. Assumir oportunismo e admitir que a maioria das pessoas age eticamente seria equivalente a assumir racionalidade limitada e admitir que a maior parte das pessoas é ilimitadamente racional, o que permitiria uma série de contratos completos entre elas. Em suma, essa resposta é inadequada por ser *ad-hoc*.

Há outra resposta que reconcilia as posições aparentemente antagônicas de Simon e da ECT sobre o comportamento individual. Os indivíduos são racionais, mas apenas limitadamente, e são, todos eles, oportunistas. A possibilidade de problemas de adaptação leva os indivíduos a desenhar instituições que tenham a função de amenizar esses problemas e, assim, viabilizar as transações. Uma dessas instituições – relevante economicamente (apesar de não se restringir a isso) – é a ética. Trata-se de uma restrição informal que disciplina o comportamento daqueles que exercem o jogo social. Ética não é, portanto, dada *a priori*, mas sim um conjunto de regras construído pelo ser humano para balizar as interações entre os indivíduos. Dessa forma, assumir o comportamento oportunista não significa negar o comportamento ético, pois a ética deve ser entendida como uma construção

humana que tem como uma de suas finalidades a restrição ao comportamento oportunista. Ao contrário de incompatíveis, a ética existe por causa do oportunismo e não apesar dele. A ausência *a priori* de um comportamento oportunista eliminaria a razão de existência da ética. O comentário de Simon sobre a lealdade dentro das organizações é, portanto, compatível com o pressuposto comportamental de oportunismo.

Ambos os pressupostos comportamentais – racionalidade limitada e oportunismo – são as bases em que se apóia o mundo dos custos de transação. Conforme colocam com propriedade Furubotn & Richter (1994: 5), “A nova literatura institucionalista, seguindo Williamson, reconhece que, na ausência de racionalidade limitada e comportamento oportunista, todos os problemas econômicos relativos à contratação seriam triviais. De fato, não haveria necessidade de se estudar instituições econômicas”.

Dados os pressupostos comportamentais apresentados aqui, há custos de transação. Esses, no entanto, variam em magnitude conforme a transação enfocada. Para uma análise desses custos e, portanto, da estrutura de governança adequada a uma transação específica, é necessário dimensionalizá-la e identificar a natureza de seus custos de transação. Esse é o assunto tratado na próxima seção.

3.2 - Dimensões das transações

Transações diferem umas das outras. Esse é o motivo fundamental para explicar a existência de diferentes estruturas de governança para reger cada transação, como mercado *spot*, contratos ou integração vertical. Nas palavras de Williamson (1985: 68), “a ECT afirma que essa diversidade [contratual] é explicada, sobretudo, pelas diferenças básicas nos atributos das transações”. Uma vez que esses atributos das transações explicam a existência de diferentes estruturas de governança, evita-se o problema enfrentado pela proposição original de Coase. Os custos de transação, por não serem observáveis, não poderiam servir à comprovação empírica das teses desenvolvidas pela NEI. Ao se considerar os

atributos das transações como elementos explicativos dos custos de transação, elimina-se o obstáculo aos estudos empíricos, uma vez que esses atributos freqüentemente são observáveis. Cada atributo representa uma diferente dimensão das transações, sendo os custos de transação uma função no espaço n -dimensional definido por esses atributos, mantida constante a estrutura de governança construída para reduzir tais custos.

A teoria de contratos relacionais (Macneil, 1978) serviu como referência à ECT para a dimensionalização das transações. Segundo Speidel (1993: 792), três características das transações destacam-se no que se refere aos seus impactos sobre os contratos; quais sejam: "1) a transação se prolonga no tempo, 2) elementos da troca não podem ser mensurados ou especificados precisamente [por ocasião da celebração do contrato], e 3) a interdependência das partes com relação à troca transcende, em alguns momentos, uma única transação, passando a um conjunto de inter-relações sociais". A ECT utiliza-se de uma versão levemente modificada desses atributos das transações, adaptando-os ao método e à tradição da Economia. O primeiro dos atributos da teoria de contratos relacionais traduz-se, na ECT, em freqüência da transação, ou seja, recorrência e/ou regularidade de uma transação. O segundo atributo, bastante identificado com os custos informacionais de mensuração, é estendido na ECT para o atributo de incerteza, que inclui não somente os primeiros, mas também a variância ou desconhecimento de elementos futuros relacionados à transação. Finalmente, o terceiro atributo enfocado pela teoria dos contratos relacionais recebe, na ECT, uma caracterização precisa, mensurável e, portanto, utilizável para verificações empíricas e predições: a especificidade de ativos. Interdependência temporal, sob uma ótica econômica, é uma consequência da especificidade dos ativos envolvidos em uma transação, na medida em que a interrupção de uma relação implica custos àqueles que investiram em tais ativos. É esse atributo que assume o papel principal na ECT.

Em suma, para a ECT três são as dimensões das transações: a) especificidade de ativos, b) freqüência e c) incerteza. Essa nova

caracterização das transações avança em relação à proposta original da teoria dos contratos relacionais, na medida em que se mostra mais bem definida, abrangente e operacional.

Contribuições recentes à ECT (Milgrom & Roberts, 1992: 34) permitem o acréscimo de outros elementos ao arcabouço primeiramente apresentado de modo sistemático por Williamson (1985). Complementarmente ao atributo 'frequência', os autores propõem o atributo 'duração' da transação, a fim de captar não somente a repetição, mas também a intensidade com que a transação se manifesta no tempo. Ao atributo 'incerteza' os autores adicionam os atributos 'complexidade' – cuja importância é revelada pela presença de limites à racionalidade – e 'dificuldade de mensuração do desempenho' – ressaltando o problema informacional pós-contratual. Finalmente, os autores adicionam um último atributo 'grau de inter-relacionamento com outras transações', que pretende inserir a análise da transação em um contexto de transações, do qual ela faz parte, trazendo à tona a eventual dificuldade – e seus custos – da coordenação de diferentes transações. As mudanças sugeridas por Milgrom & Roberts (1992) não alteram a essência da dimensionalização proposta por Williamson (1985), tratando-se de um refinamento desse modelo original.

Outra contribuição é dada por Grossman & Hart (1986), apresentando resultados que sugerem a inclusão da estrutura dos direitos de propriedade como um atributo igualmente importante. Se esses direitos não forem plenamente negociáveis – como é o caso daqueles relacionados ao capital humano – a estrutura de governança resultante será limitada por essa restrição. Essa inclusão, todavia, é desnecessária se o procedimento de análise considerar a estrutura de governança como uma variável de escolha – como, de fato, faz a ECT. Nesse caso, o atributo 'estrutura dos direitos de propriedade' não atuaria como uma dimensão das transações, mas sim como uma restrição ao universo de escolha de estruturas de governança.

A seguir são apresentadas detalhadamente cada uma das dimensões, sugeridas no modelo original de Williamson (1985), que ainda se mantém como a principal referência dentro da ECT.

3.2.1 - Especificidade de ativos

Ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perdas de valor. Essa característica, aliada ao pressuposto de oportunismo e à incompletude dos contratos, torna o investimento nesses ativos sujeito a riscos e problemas de adaptação, gerando custos de transação. A especificidade é a característica de um ativo que expressa a magnitude de seu valor que é dependente da continuidade da transação à qual ele é específico. Quanto maior a especificidade, maiores serão os riscos e problemas de adaptação e, portanto, maiores os custos de transação. Por depender da continuidade dessa transação, trata-se de um conceito indissociável do tempo.

A definição acima aproxima, mas também distingue, a especificidade de ativos do conceito de *sunk cost*. Este último refere-se aos custos fixos incorridos e irrecuperáveis. Portanto, se a compra de uma máquina é considerada *sunk cost*, não é possível vendê-la e, com isso, recuperar o investimento, o que sugeriria tratar-se de um ativo específico. No entanto, nem sempre um *sunk cost* é específico a uma transação, apesar de frequentemente sê-lo. Como exemplo, o investimento em capital humano genérico é inegociável – e, portanto, um *sunk cost* – mas pode ser empregado em diversas transações ou, mais especificamente, em diferentes relações de emprego.

Do mesmo modo, a especificidade de ativos difere do conceito contábil de custo fixo, na medida em que este último, ao contrário do primeiro, pode eventualmente ser utilizado para fins diversos. Por exemplo, um terreno comprado para a construção de uma fábrica – um custo fixo – pode, hipoteticamente, ser utilizado para outras finalidades que não a que motivou originalmente a compra. Consequentemente, esse custo fixo não é específico à transação em questão.

Como ativos específicos possuem um maior valor quando empregados na transação à qual são específicos, gera-se uma quase-renda – utilizando-se a terminologia marshalliana – na transação em questão (Klein *et alii*, 1978). A quase-renda, nesse

contexto, é definida como a diferença entre o retorno de um ativo empregado em uma transação específica e seu retorno em outro emprego alternativo. Esse montante é objeto de barganha entre as partes envolvidas na transação, na medida em que a sua geração depende da continuidade do negócio. Por esse motivo, a situação criada pela presença de ativos específicos em uma transação é similar à de um monopólio bilateral¹⁸. Nesse último caso, monopolistas encadeados verticalmente podem se apropriar de um retorno maior do que aquele que seria obtido com o uso alternativo do capital ou, mais precisamente, em condições de maior concorrência. Como o “poder” de mercado de ambos é similar – ambos são monopolistas – a solução desse problema de barganha não é trivial. Apesar das partes se beneficiarem, no longo prazo, de soluções que venham a maximizar o lucro conjunto, elas têm interesses conflitantes no processo de divisão desses ganhos. O fato de a existência de quase-renda depender da continuidade da relação coloca as partes envolvidas em uma posição particularmente estratégica nesse processo de barganha. Cada uma delas procurará se aproveitar dessa posição privilegiada para se apropriar de qualquer ganho incremental derivado de uma adaptação de maximização conjunta de lucros. Esse conflito pode vir a criar problemas de adaptação, ou seja, custos de transação (Williamson, 1985: 63).

Aoki (1984) prefere utilizar-se do termo *team production* para denominar o diferencial de renda decorrente da utilização de ativos específicos humanos. Esse caso é particularmente interessante porque a propriedade dos ativos não é negociável, o que faz com que a *team production* não seja individualmente apropriável. O uso que Aoki faz do termo *team production* difere daquele empregado por Alchian & Demsetz (1972). Para estes últimos, não eram necessários ativos específicos para a ocorrência de *team production*, mas apenas ganhos advindos da produção cooperativa.

¹⁸ Uma importante diferença entre a abordagem de monopólio bilateral e a da ECT está no fato de que na primeira a estrutura de monopólio bilateral é dada a priori, enquanto na segunda ela surge endogenamente.

Nas palavras de Aoki (1984: 28): “Eu utilizo o termo *team* quando as habilidades não são apropriáveis individualmente. Para eles (Alchian & Demsetz) um processo de *team production* é aquele no qual os participantes são substituíveis por outrem, desde que possuam características intrínsecas equivalentes”. Enquanto a situação apontada por Alchian & Demsetz resulta apenas no problema da mensuração da contribuição das partes ao produto coletivo, na visão de Aoki *team production* implica o problema de coordenação mesmo sob condições de informação perfeita. Em outras palavras, a especificidade dos ativos tem como resultado o estabelecimento de uma relação de dependência entre as partes, com desdobramentos sobre o processo de barganha entre elas.

Dadas as características peculiares dos ativos específicos e o reconhecimento de que praticamente todos os ativos têm um componente específico, poderia parecer intrigante porque a Teoria Economia não teve, por muito tempo, esse tema como um ponto de destaque em sua literatura. O ganho de relevância desse conceito está umbilicalmente ligado ao estabelecimento da NEI, enquanto corpo teórico, e na utilização que esta faz dos pressupostos comportamentais de oportunismo e racionalidade limitada. Se não houvesse limites à capacidade cognitiva, os agentes poderiam resolver *ex-ante*, através de um contrato completo, os problemas de dependência bilateral criados pela especificidade de ativos. Se não houvesse oportunismo, as partes não se aproveitariam da incompletude dos contratos de modo aético, o que evitaria perdas às suas contrapartes. Portanto, foi o mundo analítico utilizado pela NEI que trouxe a especificidade de ativos para a ordem do dia. Nas palavras de Williamson (1985: 56), “a especificidade somente tem importância em conjunto com racionalidade limitada/oportunismo e na presença de incerteza. Não há dúvida, no entanto, que a especificidade de ativos é a grande locomotiva que a economia dos custos de transação possui para seu conteúdo preditivo.”

Williamson (1991a: 281) distingue seis tipos de especificidade de ativos: a) especificidade locacional – a localização próxima de firmas de uma mesma cadeia produtiva economiza os custos de

transporte e armazenagem e significa retornos específicos a essas unidades produtivas; b) especificidade de ativos físicos; c) especificidades de ativos humanos, ou seja, toda a forma de capital humano específico a uma determinada atividade; d) ativos dedicados – relativos a um montante de investimento cujo retorno depende da transação com um agente particular e, portanto, relevante individualmente; e) especificidade de marca, que se refere ao capital – nem físico nem humano – que se materializa na marca de uma empresa, sendo particularmente relevante no mundo das franquias; e f) especificidade temporal, em que o valor de uma transação depende sobretudo do tempo em que ela se processa, sendo especialmente relevante no caso da negociação de produtos perecíveis.

As especificidades apresentadas no parágrafo anterior não esgotam o universo das possíveis especificidades, mas explicam grande parte dos problemas de dependência bilateral e suas consequências sobre os custos de transação. A distinção entre os vários tipos de especificidade presta-se, sobretudo, aos trabalhos empíricos, iluminando as especificidades mais comuns e a forma em que elas se materializam no mundo real. Do ponto de vista teórico, a ECT não distingue entre os efeitos das diferentes especificidades, o que permite que o mesmo arcabouço teórico seja usado para todos os tipos de especificidade¹⁹.

3.2.2 - Frequência

A repetição de uma mesma espécie de transação é um dos elementos relevantes para a escolha da estrutura de governança adequada a essa transação. A importância dessa dimensão manifesta-

19 A exploração teórica dos diferentes tipos de especificidade pode vir a ser objeto da agenda de pesquisa da ECT. É passível de investigação, por exemplo, se a natureza dos custos de transação derivados de uma especificidade de ativo físico é a mesma daquela derivada de uma especificidade humana.

se em dois aspectos: a) a diluição dos custos de adoção de um mecanismo complexo por várias transações e b) a possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação. Particularmente esse segundo aspecto encontra interfaces significativas com as demais dimensões das transações – especificidade de ativos e incerteza.

Transações apresentam diferentes níveis de frequência. Algumas se resolvem em um único ponto no tempo, enquanto outras são recorrentes. Um turista tipicamente realiza transações do primeiro tipo, uma vez que seu contato com o hotel em que se hospedou, com o posto de gasolina em que abastece ou com o vendedor de qualquer outro bem ou serviço, presumivelmente, nunca mais se repetirá. Nesse caso, não seria economicamente viável desenhar um mecanismo contratual para a prevenção de atitudes oportunistas. O custo de transação relativo a uma única transação não é suficientemente grande para que se monte uma estrutura de controle dessa transação, de tal modo que essas operações de compra e venda são normalmente realizadas através do mercado *spot*.

A maior parte das transações, no entanto, são recorrentes. Transações entre empresas ou entre membros de uma mesma comunidade se dão com frequência, de tal modo que pode passar a ser economicamente viável a construção de um mecanismo complexo de governo dessas transações. Um contrato de longo prazo, relativamente a um contrato de mercado *spot*, apresenta economias à medida que aumenta o número de transações. Os custos de redação do contrato, de coleta das informações relevantes, de monitoramento e de adaptação às mudanças de ambiente se diluem com o aumento da frequência das transações.

Também o mercado *spot* apresenta custos menores com a repetição das transações, o que parece evidente quando são confrontados os custos de se utilizar o mercado *spot* em uma pequena comunidade – onde as transações são recorrentes – com aqueles observados em um grande aglomerado urbano (North, 1990: 34-35). Essa redução deve-se ao efeito reputação, analisado a seguir, que também beneficia as transações através de um contrato de longo prazo, ou outros mecanismos mais complexos. Estes

últimos, no entanto, também apresentam, além das economias de reputação, economias decorrentes da diluição do custo fixo de uma estrutura contratual complexa, de tal modo que os custos de sua utilização caem relativamente mais rapidamente conforme aumenta-se a frequência das transações.

A repetição de uma transação possibilita também 1) que as partes adquiram conhecimento umas das outras – o que reduz a incerteza; 2) que se construa uma reputação em torno de uma marca – o que cria um ativo específico; e, ainda mais importante, 3) que se crie, em alguns casos, um compromisso confiável (*Credible Commitment*) entre as partes em torno do objetivo comum de continuidade da relação.

A repetição de uma transação pode ser analisada teoricamente através do instrumental de jogos repetidos. Em um contexto de informação imperfeita, a repetição possibilita o aprendizado dos jogadores, reduzindo a assimetria informacional dada *ex-ante*. A relação continuada permite que se conheça as idiosincrasias de cada parte, tornando o resultado da transação mais previsível. Esse aprendizado corresponde a uma redução da incerteza – outra dimensão das transações que é analisada a seguir – e dos correspondentes custos de transação a ela associados.

Jogos repetidos também permitem a construção da reputação das partes, o que freqüentemente se traduz no valor de uma marca (Kreps, 1990: 536). Intuitivamente uma marca tem valor porque os consumidores distinguem – e preferem – um produto de uma marca conhecida relativamente aos demais produtos. Esse resultado intuitivo, contudo, é insuficiente. É necessário explicar porque os consumidores fazem essa distinção, tarefa que a NEI consegue desempenhar. O papel primário de uma marca é a redução dos custos de coleta de informações sobre o produto a ser negociado. O consumidor, ao se defrontar com uma marca de boa reputação, adquire sem custos parte da informação relevante para o seu processo de escolha. Em outras palavras, a “reputação – ou marca – serve para garantir que o produto é – e permanecerá – uniformemente bom” (Barzel, 1982: 36). A reputação economiza, portanto, custos de transação. No entanto, ela pode implicar aumento

dos custos de transformação, decorrente de esforços de controle da qualidade. Diante disso, a frequência das transações somente se traduzirá em reputação se a economia de custos de transação for maior do que o aumento dos custos de transformação.

A reputação pode ser considerada uma restrição de mercado ao comportamento oportunista (Joskow, 1987: 169), dado que seu estabelecimento depende exclusivamente do confronto entre seus custos e benefícios no âmbito da firma. Seus limites, contudo, se manifestam quando as transações são predominantemente impessoais. Apesar de representarem um importante papel nas transações comerciais, algumas vezes “a repetição das transações, isoladamente, é insuficiente para precaver os rompimentos contratuais e [...] arranjos institucionais²⁰ mais complexos são necessários” (North & Weingast, 1989: 807). Mais importante do que a reputação é o estabelecimento de um compromisso confiável entre as partes, que também pode ser um resultado de transações recorrentes.

O papel da frequência no estabelecimento de um compromisso confiável está na elevação do custo associado ao comportamento oportunista. Como a transação tem a perspectiva de continuidade, uma atitude oportunista – desde que observável – tem como penalidade a interrupção da relação, cujo custo é dado pelo valor presente descontado dos ganhos futuros derivados da transação. Para que haja punição a uma ação oportunista, é necessário que – além das informações relevantes serem observáveis – a ameaça de abandono da relação por parte daquele prejudicado pelo oportunismo seja também confiável. Tal condição é satisfeita quando o *payoff* associado à vítima da ação oportunista for menor do que aquele que seria obtido pela interrupção da relação. Nesse caso, a ameaça de rompimento é confiável, o que inibe o comportamento oportunista da outra parte.

20 O termo que arranjo institucional empregado por North & Weingast corresponde a estrutura de governança, empregado neste texto, seguindo a terminologia sugerida por Williamson (1985).

Quanto maior a frequência de uma transação, *ceteris paribus*, maior o valor presente dos ganhos futuros e, portanto, maior o custo associado à atitude oportunista. Quando o custo da ação oportunista for maior que os benefícios advindos de tal comportamento – ou seja, o ganho de curto prazo de uma atitude aética – as promessas contratuais tornam-se plenamente confiáveis, uma vez que não há incentivos ao rompimento do contrato. Nesse caso, não é necessário um esforço especial no sentido de governar uma transação. O compromisso confiável é suficiente para garantir o comportamento cooperativo das partes participantes do contrato. As condições para que se verifique esse compromisso confiável, no entanto, são bastante restritas, incluindo a observabilidade das ações e que os custos da ação oportunista superem seus benefícios.

3.2.3 - Incerteza

Transacionar em termos líquidos e certos é, sem qualquer dúvida, mais simples do que transacionar em um ambiente de incerteza. Essa visão intuitiva é suficiente para se identificar a incerteza como uma terceira dimensão das transações. No entanto, não é o bastante para permitir uma análise pormenorizada de uma transação. O termo incerteza é carregado de sentidos, sendo, dentro da NEI, abordado em diferentes ângulos e com diferentes implicações.

É possível distinguir três tratamentos diferentes ao conceito de incerteza. O primeiro deles, mais adequadamente denominado por risco, diz respeito à variância de uma dada distribuição de probabilidades. Tendo esse tratamento como referência, Williamson (1991a: 291) argumenta que uma maior incerteza se manifesta de dois modos: “um é aquele em que a distribuição de probabilidades dos distúrbios permanece inalterada, mas um número maior de distúrbios ocorre. O segundo refere-se ao caso em que os distúrbios se tornam intrinsecamente mais importantes (como decorrência, por exemplo, de um aumento da variância)”. Um tratamento mais abrangente de incerteza é aquele implicitamente utilizado por North (1990), para quem incerteza corresponde efetivamente ao

desconhecimento dos possíveis eventos futuros. Nesse sentido, incerteza implica a impossibilidade de definição de uma distribuição de probabilidades. Finalmente, um terceiro tratamento pode ser encontrado em Milgrom & Roberts (1992)²¹, que enfatizam o aspecto informacional da incerteza. Há incerteza quanto ao reconhecimento das informações relevantes ao contrato; ou, mais precisamente, quando a informação é incompleta e assimétrica. Nesse sentido, esse tratamento se aproxima do segundo, mas difere deste por apresentar um escopo mais limitado ao conceito de incerteza e, por isso, mais preciso.

O tratamento de incerteza baseado na variância dos eventos pouco se assemelha ao tratamento que a teoria da escolha em condições de risco e incerteza dá ao mesmo tema (Machina, 1987), no qual o comportamento dos agentes é balizado por atitudes frente ao risco. O papel da incerteza está na distinção das várias estruturas de governança, que são mais ou menos suscetíveis à variação dos eventos. As estruturas de governança intermediárias – como, por exemplo, um contrato de longo prazo – tendem a ser mais suscetíveis aos efeitos da variação dos eventos. Como justificativa, Williamson (1991a: 291) argumenta que “adaptações do tipo híbrido (estruturas de governança intermediárias entre o mercado e hierarquia) não podem ser feitas unilateralmente (como no caso da governança pelo mercado) ou por *fiat*²² (como no caso da hierarquia), mas requerem consenso”. Nesse sentido, a incerteza característica de uma transação pode ser determinante na escolha de uma estrutura de governança.

Tanto no tratamento da incerteza enquanto desconhecimento quanto naquele que enfatiza a assimetria informacional, o papel que a dimensão ‘incerteza’ representa é o de revelar os limites da racionalidade e, portanto, evidenciar a incompletude dos contratos. Diante disso, trata-se de uma dimensão profundamente conectada

21 Embora não seja inteiramente correto incluir esses dois autores entre os representantes da ECT, eles apresentam um bom sumário da literatura.

22 Em latim, “seja feito”.

ao pressuposto comportamental de racionalidade limitada. Essa relação já havia sido colocada por Arrow – conforme visto na seção 1.3 – quando argumentava sobre a ineficácia do sistema de contratos contingentes, proposto por ele e Debreu para lidar com o problema da incerteza. Arrow reconhecia que o esquema de contratos contingentes era tão complexo que poderia se tornar incompreensível ou excessivamente caro. A complexidade que a incerteza impõe à elaboração de contratos, não tendo o amparo de uma capacidade cognitiva ilimitada, implica a ampliação da incompletude contratual. Contratos com mais lacunas – menos completos – estão mais sujeitos à atitude oportunista das partes envolvidas e, portanto, a custos de transação.

Finalmente, assumir a incerteza como resultante da assimetria informacional, embora restrigente, possibilita a obtenção de alguns resultados adicionais, de um modo geral ligados à Economia da Informação. Um desses resultados advém da distinção entre informação observável e verificável. A obtenção de informações é particularmente relevante quando da avaliação e monitoramento de um contrato. A incerteza surge pelo fato de uma (ou mesmo todas) das partes não conhecer o parâmetro de avaliação ou monitoramento, o que impede a construção de esquemas de incentivos adequados nos moldes ortodoxos. Mesmo que uma informação possa ser observada, se ela não for verificável – i. e., suficiente como prova nas instâncias que decidem disputas sobre o contrato – a incerteza permanece, na medida em que os resultados de uma disputa judicial não seriam previsíveis.

Incerteza, juntamente com frequência e, sobretudo, especificidade de ativos, representam as três principais dimensões para se caracterizar uma transação, o que permite o desenho de uma estrutura de governança, com o objetivo de atenuar os custos de transação associados a essa transação

3.3 - Um modelo para a escolha da forma organizacional

Tendo como apoio os pressupostos comportamentais – oportu-

nismo e racionalidade limitada – e as dimensões das transações – especificidade de ativos, frequência e incerteza –, a ECT apresenta um modelo para a escolha da forma organizacional pertinente a uma dada transação. Nesta seção são apresentadas duas importantes versões heurísticas do modelo genérico proposto pela ECT: 1) Williamson (1991a), que trata de eficiência de diferentes formas organizacionais como uma função da especificidade dos ativos envolvidos; e 2) Riordan & Williamson (1985), que incorporam os custos de transação ao universo ortodoxo dos custos de transformação.

A apresentação dos modelos segue de perto as originais, acrescentando uma pequena extensão ao modelo de Riordan & Williamson (1985).

Os modelos aqui apresentados procuram traduzir de um modo esquemático o *insight* básico da ECT: “que transações devem ser governadas, bem como concebidas e executadas, e que certos arranjos institucionais desempenham essas incumbências melhor do que outros” (Klein & Shelanski, 1994: 1). Tendo as dimensões das transações como parâmetro, a estrutura básica dos modelos procura comparar a eficiência relativa das diferentes estruturas de governança para cada tipo de transação.

O primeiro modelo a ser exposto (Williamson, 1991a) apresenta a essência dos argumentos da ECT em uma forma analítica reduzida, em que a variável-chave é a especificidade dos ativos. A escolha da forma organizacional reflete, sobretudo, essa dimensão das transações. As demais dimensões – incerteza e frequência – e elementos do ambiente institucional – como garantia de direitos de propriedade, disponibilidade de informações, códigos de ética etc – são incorporados à análise através do expediente de estática comparativa, representando parâmetros de deslocamento das funções da forma analítica reduzida do modelo. Esse modelo apresenta uma primeira tentativa de tratamento integrado das duas principais vertentes de pesquisa na NEI – ambiente institucional e Instituições de Governança. Os parâmetros de deslocamento das funções são utilizados para somar as contribuições da corrente de ambiente institucional, representando o efeito de uma mudança institucional sobre os custos de transação obtidos pelas várias formas organizacionais.

A forma reduzida trouxe à pesquisa em ECT a possibilidade de realização de testes empíricos, superando os obstáculos que enfrentava a teoria no início da década de 80 (Masten, 1994: 10). Ao primeiro passo de dimensionalização das transações, seguiu-se a construção dos argumentos da ECT de um modo analítico semi-formal, possibilitando a verificação da correspondência desses argumentos aos dados empíricos. Duas limitações, no entanto, surgem com esse tipo de abordagem. Primeiro, os modelos são adequados apenas ao tratamento da diferença dos custos de governança. Perde-se, com isso, um passo intermediário do argumento, o qual prevê que a) ativos específicos abrem espaço para a ação oportunista e b) a hierarquia (i. e., integração vertical) reduz o efeito dos custos de transação relativamente ao mercado (Masten, 1994). Assim, é possível que o trabalho empírico, ao confirmar a hipótese da ECT, esteja refletindo o fato de os ativos específicos reduzirem os custos burocráticos²³ e não aumentarem os custos de se utilizar o mercado mais que proporcionalmente o custo de se utilizar a organização hierárquica, como prevê a ECT. Uma segunda limitação, intrinsecamente ligada à anterior, está no fato de não se chegar a uma efetiva mensuração dos custos de transação. A forma reduzida dribla essa limitação ao comparar a eficiência relativa das formas organizacionais, evitando a mensuração dos custos de transação em termos absolutos.

O modelo é montado tendo como referência a comparação entre três estruturas de governança, representados pelo mercado, a hierarquia e uma forma híbrida. As duas primeiras são tomadas como formas antípodas, distinguindo-se pelo *trade-off* entre incentivo e controle.

A comparação entre hierarquia e mercado pode se dar em três níveis não excludentes. O primeiro, mais identificado com a ortodoxia, está relacionado a aspectos tecnológicos. O mercado tende

²³ Williamson (1985: 91) define os custos burocráticos como aqueles necessários ao funcionamento de uma estrutura burocrática, sendo portanto correspondentes aos custos de transação internos à firma.

a ser mais eficiente que a hierarquia nesse particular por poder se aproveitar mais intensamente das economias de escala estáticas, economias de escopo e benefícios decorrentes da agregação de demandas não-correlacionadas (Williamson, 1979). De um modo geral, os três benefícios mencionados decorrem do fato de a empresa direcionar os seus esforços ao atendimento de um mercado indubitavelmente mais amplo que o mercado interno a uma firma. Assim, ela é capaz de explorar características tecnológicas da produção e realizar ganhos que seriam mais difíceis de serem obtidos no caso de uma organização hierárquica²⁴.

O segundo elemento para a comparação entre mercado e hierarquia é a estrutura de informações. Quando se passa de uma organização via mercado para uma estrutura hierárquica (integração vertical), modifica-se a estrutura de informação, na medida em que informações privativas de cada parte passam a ser comuns (Barzel, 1982: 41) (Riordan, 1990). Em contrapartida, em um contexto de custos de coleta e processamento de informações, o mecanismo de mercado pode se mostrar mais eficiente que a organização hierárquica. A informação normalmente é adquirida descentralizadamente, sendo que o mercado possibilita a utilização dessa informação de modo imediato, sem que seja necessário um fluxo de informações até uma instância decisória central. Nas palavras de Hayek (1945: 524), “nós necessitamos de descentralização porque somente assim poderemos assegurar que o conhecimento de circunstâncias particulares de tempo e espaço será prontamente utilizado”. Conseqüentemente, no nível informacional, mercado e hierarquia se distinguem, mas sem que se verifique *a priori* a supremacia de uma forma sobre a outra.

Finalmente, o terceiro – e mais importante – nível de distinção entre mercado e hierarquia é organizacional, referindo-se à

24 A utilização desse argumento por parte da ECT pode ser entendida como uma concessão à ortodoxia, uma vez que, em um mundo sem custos de transação, uma forma hierárquica poderia aproveitar as economias de escala, por exemplo, vendendo a terceiros o produto não utilizado internamente.

natureza dos contratos que operam em cada estrutura de governança. A distinção entre as estruturas de governança extremas (ou ideais) tem como ponto de partida a aceitação parcial da proposição de Alchian & Demsetz (1972), que afirmavam ser a firma um 'complexo de contratos'. Segundo esses autores, não há diferenças entre os contratos internos e externos à firma, podendo ambos ser analisados através de um mesmo instrumental. A ECT, ao reconhecer a transação como unidade de análise, compartilha a visão da firma como um complexo de contratos. No entanto, distingue os contratos internos dos externos, o que implica distinguir hierarquia de mercado. Nessa distinção reside o *trade-off* entre incentivo e controle, cuja explicitação deve-se em parte à contribuição de Aghion & Tirole (1994). Firms, relativamente ao mercado, tipicamente apresentam incentivos tênues às ações desejadas, uma vez que "modificações no esforço despendido têm pouco ou nenhum efeito imediato na remuneração" (Williamson, 1991a: 275). Por outro lado, o uso desses incentivos tênues se justifica por promoverem o comportamento cooperativo e pelo fato de controles internos amenizarem os efeitos negativos da falta de incentivos fortes. O mercado, em contraposição, apresenta incentivos fortes, dados pela elevada associação entre esforço e remuneração; porém, pouco controle essa forma impõe sobre as transações. Os contratos internos e externos de uma organização, diferentemente do que afirmavam Alchian & Demsetz (1972), distinguem-se em essência, o que garante o maior controle por parte da estrutura hierárquica. A manutenção dos direitos residuais de controle (Grossman & Hart, 1986) permite ao proprietário o exercício de um poder de *fiat*, de tal modo que a maior parte das querelas contratuais resolve-se internamente, sem o uso de instâncias judiciais. Essa distinção garante um controle das transações mais efetivo por parte da hierarquia.

Tomando-se as contribuições de Hayek e Barnard à ECT, segundo as quais a adaptação é o problema econômico básico, a avaliação da eficiência de uma forma organizacional depende de quão apta ela se mostra para reagir às mudanças do meio ambiente – ou seja, adaptar-se. As características que distinguem cada estrutura de

governança são os elementos que permitem avaliar essa eficiência relativa de adaptação. Com o propósito de revelar a importância da especificidade dos ativos em um contexto de custos de transação, Williamson (1991a: 278-279) propõe separar as adaptações necessárias em duas espécies: autônoma e cooperativa, correspondendo, respectivamente, às adaptações abordadas por Hayek e Barnard. A primeira refere-se ao caso em que preços são suficientes enquanto parâmetros de escolha; tratando-se, portanto, do “ideal neoclássico no qual consumidores e produtores respondem independentemente a mudanças paramétricas dos preços, de modo a maximizar sua utilidade e lucros, respectivamente.” (Williamson, 1991a: 278). Nesse caso, a reação autônoma é mais eficiente por ser mais rápida e vinculada à fonte de perturbação. A adaptação cooperativa, por sua vez, refere-se ao caso em que há uma dependência bilateral entre as partes, de tal modo que é necessário um mecanismo que induza a cooperação, coordenando as ações dos agentes no sentido de promover uma solução cooperativa ao processo de adaptação. Nesse caso, cada parte, ao buscar o seu próprio interesse, toma ações que apenas raramente conduzem à maximização conjunta dos lucros (ou utilidade). Conforme visto na seção 2.1, problemas de adaptação são o principal componente dos custos de transação *ex-post*, o que implica que uma resposta inadequada a uma necessidade de adaptação traduz-se em ineficiência por apresentar maiores custos de transação. Nesse ponto entra em cena a especificidade dos ativos, em cuja presença verifica-se uma dependência bilateral e, portanto, a necessidade de uma adaptação do tipo cooperativa. Em sua ausência, a adaptação autônoma é aquela que o sistema econômico requer.

O próximo passo para concluir o argumento é investigar qual tipo de adaptação é mais eficientemente implementada por qual mecanismo, tendo como referência os tipos ideais de mercado e hierarquia. O mercado, por apresentar os incentivos de alto poder e utilizar as informações de modo imediato e com menos custos, mostra-se mais eficiente para implementar adaptações autônomas. A hierarquia, por outro lado, mostra-se mais adequada para implementar adaptações cooperativas, na medida em que sua apresen-

tação de incentivos tênues e intensivo controle sobre as transações promove o comportamento cooperativo. Nas palavras de Williamson (1991a: 279), “a relação de autoridade (*fiat*) tem vantagens sobre a autonomia, no caso de transações em que há dependência bilateral (ou multilateral)”.

Em suma, conforme a dimensão de uma transação – ou, mais precisamente, a especificidade dos ativos envolvidos –, incentivo ou controle serão mais ou menos importantes. Isso se dá porque as adaptações requeridas por cada uma das transações serão diferentes, demandando características distintas das estruturas de governança.

Ao analisar a forma híbrida dentro desse modelo heurístico, Williamson (1991a) sugere que o instrumental proposto pode ser útil à análise de todas as formas contratuais. Estas poderiam ser classificadas como elementos de uma ordenação entre as formas extremas de mercado e hierarquia. Ao longo dessa ordenação, conforme caminha-se do mercado em direção à hierarquia, perde-se em incentivo e ganha-se em controle. Em contrapartida, conforme eleva-se a especificidade dos ativos, exige-se mais controle sobre a transação, a fim de se evitar os percalços de uma atitude oportunista. Assim, quanto maior for a especificidade de ativos, mais interessante é a adoção de uma estrutura de governança que tenda à hierarquia.

Um dos importantes resultados atingidos pela ECT é a rejeição da proposição de ‘intervenção seletiva’, segundo a qual uma firma poderia dar independência às suas unidades, obtendo incentivos fortes, intervindo somente em tópicos que exigissem coordenação das ações de suas unidades. Através da distinção entre estruturas de governança, conclui-se que não há possibilidade de se desenvolver uma forma organizacional que proporcione o controle apresentado pela hierarquia e, ao mesmo tempo, preserve os incentivos fortes do mercado. Desse modo, o *trade-off* básico que sustenta o processo de escolha de formas organizacionais mantém-se ativo, ou seja, a escolha de maior controle implica necessariamente a perda de incentivo. Conclui-se, portanto, que a escolha da estrutura de governança não é trivial.

3.3.1 - Modelo: forma reduzida

Para proceder a comparação entre as diferentes formas organizacionais, Williamson (1991a) define uma função de custos de governança da transação para cada uma delas. Todas apresentam como parâmetros a especificidade de ativos – variável-chave no modelo – e um vetor de parâmetros de deslocamento das funções. Nesse vetor, o autor inclui as dimensões restantes – como incerteza – e elementos do ambiente institucional – como definição e garantia dos direitos de propriedade.

As funções que representam os custos de governança das formas organizacionais de mercado, híbrida e hierárquica são respectivamente representadas por

$$M(k, \theta),$$

$$X(k, \theta) \text{ — e —}$$

$$H(k, \theta)$$

onde k = especificidade de ativos e

θ = vetor de parâmetros de deslocamento.

Tendo como base as conclusões sobre a eficiência relativa das formas organizacionais para diferentes níveis de especificidade de ativos, apresentadas no início desta seção, o autor impõe algumas restrições às funções. Dado que o mercado promove adaptações mais eficientes quando as especificidades dos ativos são negligenciáveis, tem-se que

$$M(0, \theta) < X(0, \theta) < H(0, \theta), \quad \forall \theta \in R^n,$$

onde n é o número de parâmetros de deslocamento.

Desse modo, para um nível de especificidade nula, o mercado é sempre mais eficiente que a hierarquia e a forma híbrida. Além disso, dado que, conforme aumenta a especificidade de ativos, aumenta a dependência bilateral e, portanto, a necessidade de controle, os custos do mercado aumentam relativamente mais à medida que aumenta a especificidade de ativos. Assim,

$$M' > X' > H' > 0,$$

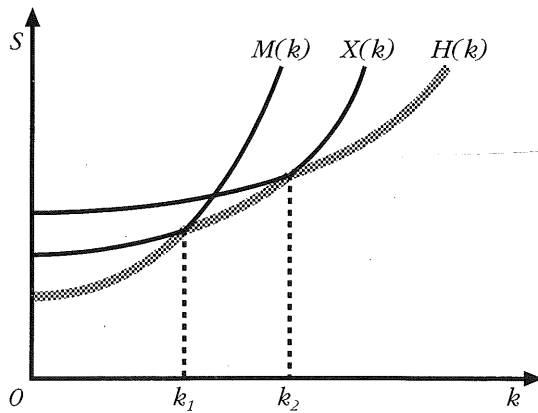
onde o apóstrofo corresponde à derivada da função com relação a k .

Todas as derivadas são positivas porque a especificidade de ativos cria dependência bilateral, o que aumenta os custos de governança sobre a transação, mantida constante a forma organizacional.

Dadas essas restrições, é possível construir a Figura 3.1, que apresenta os custos de governança variando em função da especificidade de ativos, mantido constante o vetor θ de parâmetros de deslocamento.

FIGURA 3.1

Especificidade de Ativos e Estruturas de Governança



O nível de especificidade k_1 é tal que os agentes são indiferentes na escolha entre as formas organizacionais de mercado e híbrida. O nível de especificidade k_2 , por sua vez, é tal que os agentes são indiferentes na escolha entre as formas organizacionais híbrida e hierárquica. Dessa forma, é possível traçar uma 'curva envelope' (dada pelas linhas em destaque na Figura 3.1) – análoga à curva de custos médios de longo prazo da economia ortodoxa – que associa a especificidade de ativos aos custos de governança, dada a escolha ótima da forma organizacional. Se os agentes não tiverem impedimentos – informacionais, por exem-

plo – à adoção da forma organizacional que minimize seus custos, o ponto escolhido estará sempre sobre a curva envelope. Nesse caso, dada uma especificidade k^* , a forma organizacional escolhida deve ser a) mercado, se $k^* < k_1$; b) a forma híbrida, se $k_1 < k^* < k_2$; e c) hierarquia, se $k^* > k_2$. Williamson (1985)²⁵ argumenta que a indiferença entre formas organizacionais pode se estender por uma área em torno dos pontos k_1 e k_2 , de tal modo que somente é seguro predizer que uma forma organizacional deve ser adotada quando a especificidade de ativos se afastar significativamente desses pontos. Essa proposição se sustenta no pressuposto de racionalidade limitada, que impede aos agentes a clara distinção entre especificidades muito próximas.

A inclusão da forma híbrida, definida como uma forma organizacional na ordenação entre as formas extremas de mercado e hierárquica, permite o tratamento de qualquer forma contratual que possa ser definida nessa ordenação. Uma forma organizacional que possa ser representada por uma proporção entre controle e incentivo pode ser analisada à luz do mesmo modelo heurístico. O intercepto da função de custos de governança correspondente a essa forma organizacional será tanto maior quanto maior for a proporção controle/incentivo; enquanto a inclinação dessa mesma função será tanto maior quanto menor for essa proporção. Supondo, como um exercício analítico, que essa ordenação de contratos seja matematicamente contínua, tem-se que cada ponto da curva envelope caracterizaria uma forma organizacional diferente no que tange à proporção controle/incentivo. Esse exercício, no entanto, não é condizente com a tradição de análise estrutural discreta e do pressuposto de racionalidade limitada – contribuições de Simon à ECT. Por isso, a ECT restringe o universo das possíveis formas organizacionais a poucos casos que possam ser descritos em termos de incentivo, aparato administrativo e regime jurídico, sendo os dois últimos elementos *proxies* para o controle sobre a transação.

²⁵ Afirmação mantida em comunicação pessoal em 1995.

Embora não explicitado pelo modelo, Williamson (1991a: 291) sugere que as mudanças nos parâmetros de deslocamento afetam de modo diferente cada estrutura de governança. Por exemplo, o aumento da incerteza tenderia a aumentar relativamente mais os custos da forma híbrida, na medida em que, de um lado, adaptações que exigem cooperação – o que não acontece com a forma de mercado – estariam mais sujeitas a atitudes oportunistas e, de outro, os problemas impostos pelas contingências necessitam de uma solução consensual – o que não acontece na forma hierárquica.

Aoki (1990: 9) faz uso semelhante do parâmetro incerteza ao confrontar o padrão de organização americano ao japonês, relativamente mais descentralizado. Segundo ele, “se o ambiente for extremamente volátil ou incerto, adaptações descentralizadas às modificações nesse ambiente podem proporcionar resultados altamente instáveis”. O autor conclui que a relativa estabilidade do ambiente político, social e econômico no Japão contribui para o sucesso do padrão organizacional japonês.

3.3.2 - A transformação fundamental

O debate em torno da política *anti-truste* americana orientou alguns pontos de pesquisa da ECT. A Escola de Chicago, visão predominante até o início da década de 80, identificava o número de potenciais transacionistas como o principal indicador de eficiência no sistema econômico. Seria uma *proxy* grosseira, mas evidente, do grau de concorrência nesse mercado específico. A ECT introduziu uma dimensão temporal, diferenciando os potenciais transacionistas antes e após a realização de investimentos específicos. No que se refere à concorrência *ex-ante*, a ECT não questiona os resultados obtidos pela Escola de Chicago. No entanto, quando se trata do número de possíveis parceiros *ex-post*, há discordâncias. A realização de investimentos específicos por dois parceiros cria um compromisso confiável em torno da continuidade da relação, uma vez que ambos saem perdendo com a interrupção da transação. Cria-

se, para isso, instrumentos contratuais para lidar com as contingências que inevitavelmente a transação enfrentará. Nesse contexto, a concorrência deixa de ser um indicador suficiente do nível de eficiência, uma vez que a relação que se constrói entre as partes, da qual ambas se beneficiam, é bilateral. Esse processo de modificação da relação contratual de vários parceiros para uma relação 'monogâmica' (no sentido figurado) é conhecido como Transformação Fundamental. Os reflexos da argumentação desenvolvida pela ECT já se fazem sentir na atual legislação americana, particularmente no Uniform Commercial Code Article 2, que aborda contratos de longo prazo de vendas (Speidel, 1993).

3.3.3 - O modelo principal

O modelo apresentado por Williamson (1991a) transmite esquematicamente algumas das principais conclusões da ECT. Algumas limitações – como o nível elementar de formalização com que trabalha e a suposição de que o nível de produção não se altera – tornam interessante a apresentação do modelo de Riordan & Williamson (1985), que, embora mais antigo, supera essas limitações e, assim, torna-se mais palatável à ortodoxia. Por outro lado, esse modelo trata apenas das formas organizacionais extremas, comparando mercado e hierarquia para diferentes níveis de produto e de especificidade de ativos. Neste trabalho é apresentada uma versão levemente modificada do modelo de Riordan & Williamson (1985), incorporando o tratamento de formas híbridas, uma das virtudes do modelo de Williamson (1991a).

Inicialmente, como um pressuposto simplificador, a função de produção é considerada a mesma, independente da forma organizacional. Essa é uma simplificação em desacordo com as principais conclusões da ECT. Como 'instituições são importantes', é de se esperar que também o sejam na delimitação do leque de tecnologias disponíveis. Em outras palavras, é razoável supor que a função de produção possa diferir conforme a forma organizacional. Por esse motivo, esse pressuposto é relaxado ao final.

Tecnologia de Produção Comum

Como tecnologicamente as formas organizacionais não se distinguem, as equações de receita e custos de transformação são as mesmas. Respectivamente elas correspondem a

$$R = R(Q) \quad \text{e}$$

$$C = C(Q, k, a), \text{ sendo } C_Q > 0, C_k < 0, C_{Qk} < 0, C_{ka} < 0, C_{Qa} < 0,$$

onde Q = quantidade produzida,

k = especificidade de ativos e

a = parâmetro de deslocamento cujo maior valor implica redução dos custos de transação.

Assume-se que a especificidade de ativos é disponível a um custo constante de γ . Conseqüentemente, a função lucro é dada por

$$\pi^*(Q, k, a) = R(Q) - C(Q, k, a) - \gamma k.$$

Assumindo, além disso, que essa função é globalmente côncava, a condição de segunda ordem é satisfeita. Assim, as variáveis de decisão Q^* e k^* , que proporcionam lucro máximo, são determinadas pela condição de primeira ordem. De tal modo que

$$\pi_Q^*(Q, k, a) = R_Q - C_Q = 0 \quad \text{e}$$

$$\pi_k^*(Q, k, a) = (-)C_k - \gamma = 0 \quad (1)$$

Os resultados não são nada surpreendentes: receita marginal deve igualar-se ao custo marginal e o impacto da especificidade de ativos sobre a redução de custos (benefício marginal derivado do aumento da especificidade de ativos) deve igualar-se ao custo marginal da especificidade.

Esses são os resultados relativos ao mundo em que custos de transação são inexistentes ou negligenciáveis. Havendo custos de governança, eles se distinguem conforme a forma organizacional. Adotando-se os sobrescritos m , x e b para representar mercado,

forma híbrida e hierarquia, respectivamente, tem-se que

$$\begin{aligned} G^m &= V^m(k), \\ G^x &= \beta^x + V^x(k), \\ G^b &= \beta^b + V^b(k), \quad \text{onde } \beta^b > \beta^x > 0 \text{ e} \\ &\quad V_k^m > V_k^x > V_k^b > 0. \end{aligned}$$

Esse conjunto de equações e suas restrições expressam o *trade-off* básico abordado pela ECT. Na ausência de especificidade de ativos, o mercado mostra-se mais eficiente. No entanto, à medida que a especificidade aumenta, o mercado apresenta relativamente mais custos. Os argumentos que sustentam as especificações dessas funções são os mesmos que sustentam a versão mais simples do modelo.

Agora, as funções lucro para cada forma organizacional podem ser representadas por

$$\begin{aligned} \pi^m(Q, k, a) &= R(Q) - C(Q, k, a) - \gamma k - V^m(k), \\ \pi^x(Q, k, a) &= R(Q) - C(Q, k, a) - \gamma k - \beta^x - V^x(k) \quad \text{e} \\ \pi^b(Q, k, a) &= R(Q) - C(Q, k, a) - \gamma k - \beta^b - V^b(k). \end{aligned}$$

No caso do mercado, o máximo lucro é dado quando

$$\pi_Q^m = R_Q - C_Q = 0 \quad \text{e} \quad \pi_k^m = (-) C_k - \gamma - V_k^m = 0. \quad (2)$$

Ou seja, o produto ótimo, dada a especificidade de ativos, é dado pela igualdade entre custo e receita marginais. O nível ótimo de especificidade de ativos é dado pelos custos de governança e o componente de custos de transformação que depende da especificidade. No caso da forma híbrida e da hierarquia, as condições de primeira ordem são, respectivamente,

$$\pi_Q^x = R_Q - C_Q = 0 \quad \text{e} \quad \pi_k^x = (-) C_k - \gamma - V_k^x = 0, \quad \text{e} \quad (3)$$

$$\pi_Q^b = R_Q - C_Q = 0 \quad \text{e} \quad \pi_k^b = (-) C_k - \gamma - V_k^b = 0. \quad (4)$$

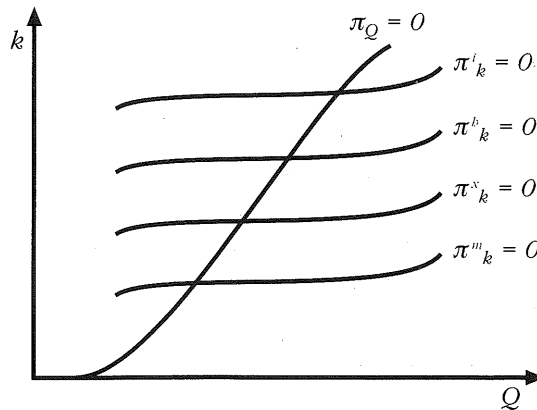
O resultado indica que as condições para o nível ótimo de produção, dada a especificidade de ativos, são as mesmas de uma

economia sem custos de transação. Por outro lado, o nível ótimo da especificidade de ativos é distinto para cada forma de organização, diferindo exatamente pela derivada parcial do custo de governança com relação à especificidade de ativos.

Como as equações de primeira ordem relativas ao produto ótimo são as mesmas, independentemente da forma organizacional, pode-se representá-las como uma única curva, $\pi_Q = 0$, na Figura 3.2. As demais condições de primeira ordem são representadas por $\pi_k^i = 0$, para $i = m$ (mercado), x (forma híbrida) ou b (hierarquia). As diferenças verticais entre cada uma dessas funções são dadas pelas diferenças de V_k^i , indicando que a sensibilidade dos custos de transação em relação à especificidade de ativos define qual é a combinação de nível de produto e especificidade que proporciona à firma o máximo lucro. Esse ponto é dado pela intersecção das condições de primeira ordem de cada forma organizacional ($\pi_Q = 0$ e $\pi_k^i = 0$), sendo que as curvas de isolucro – não representadas na Figura 3.2 – são elipses em torno desse ponto. Quanto maior o raio da elipse, menor o lucro correspondente.

FIGURA 3.2

Equilíbrio da Firma para cada Forma Organizacional



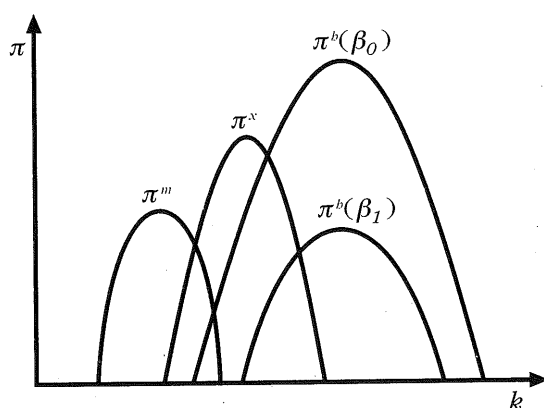
O modelo completo apresenta o mesmo resultado básico apresentado na versão mais simples constante em Williamson (1991a), obtendo a correspondência direta entre nível de especificidade de ativos e escolha de formas organizacionais que privilegiem o con-

trole em detrimento da estrutura de incentivos. Como resultado adicional, conclui-se que o nível ótimo de produto para a forma hierárquica é, *ceteris paribus*, maior que de formas com uma estrutura de incentivos mais forte. Como o nível de preços é tomado como constante, seria precipitado fazer-se uma análise de bem-estar social a partir desse resultado²⁶.

A forma organizacional, juntamente com a especificidade de ativos e o nível de produto, é também objeto de escolha por parte da firma. Assumindo-se que esta tenha por objetivo o seu máximo lucro, o processo de escolha das variáveis especificidade de ativos, produto e forma organizacional pode ser representado pela Figura 3.3. Nela, cada parábola representa o lucro da firma para cada forma organizacional. O lucro representado é aquele correspondente à escolha ótima de produto, sendo o pico de cada parábola correspondente ao ponto de lucro máximo de cada forma organizacional, representado na Figura 3.2 pela intersecção das curvas dadas pelas condições de primeira ordem.

FIGURA 3.3

Escolha da Estrutura de Governança



²⁶ Uma possível extensão do modelo seria a incorporação de uma função de demanda pelo produto final, de tal modo que esse aumento da quantidade produzida poderia se traduzir em aumento do excedente do consumidor, seja pelo aumento da quantidade consumida, seja pela queda do preço.

A forma organizacional que deve ser escolhida é aquela que proporciona o maior pico. Os autores abrem espaço para representar formas organizacionais que difiram apenas no custo de governança fixo (β) – que independe da especificidade de ativos. Supondo que a hierarquia possa ser organizada com um nível maior ou menor desses custos (por exemplo, $\beta_0 < \beta_1$) a forma organizacional escolhida pode variar. Na Figura 3.3, para um custo de governança fixo β_1 da hierarquia, a escolha recairia sobre a forma híbrida. No caso de um custo β_0 , a forma escolhida seria a hierárquica. O nível do custo de governança fixo não determina, contudo, os níveis ótimos de produto e especificidade de ativos, que são dados pelas condições de primeira ordem. Isso implica que os picos das parábolas correspondentes a uma mesma forma organizacional correspondem a um mesmo nível de produto e especificidade de ativos.

Tecnologia de Produção Distinta

Se a tecnologia de produção variar conforme a forma organizacional, o principal resultado obtido, que liga a forma escolhida ao nível de produto e de especificidade de ativos, é reforçado.

Os custos de cada forma podem ser representados pelas seguintes expressões:

$$C^m = C(Q, k, a) + W^m(Q, k)Q,$$

$$C^x = C(Q, k, a) + W^x(Q, k)Q,$$

$$C^b = C(Q, k, a) + W^b(Q, k)Q,$$

onde W^i representa o diferencial de custo unitário de transformação para cada forma organizacional, sendo variável de acordo com o nível de produto e especificidade de ativos.

Assume-se que $W^b_Q < W^x_Q < W^m_Q$ e $W^b_k < W^x_k < W^m_k$, o que indica que as formas com maior controle são relativamente menos prejudicadas à medida que aumentam os níveis de produto e de especificidade. Por outro lado, como o mercado pode explorar com maior facilidade as economias de escala e escopo, assume-se também que os custos das demais formas são sempre maiores do

que os verificados pelo mercado. Conseqüentemente, os custos de todas as formas aproximam-se assintoticamente à medida que crescem Q e k , o que equivale a dizer que a diferença entre eles tende a zero. De fato, se a especificidade e/ou o nível de produto tenderem ao infinito, não há razão para se distinguir os custos de transformação de diferentes formas organizacionais, uma vez que as economias de escala e escopo poderiam ser plenamente exploradas por quaisquer dessas formas.

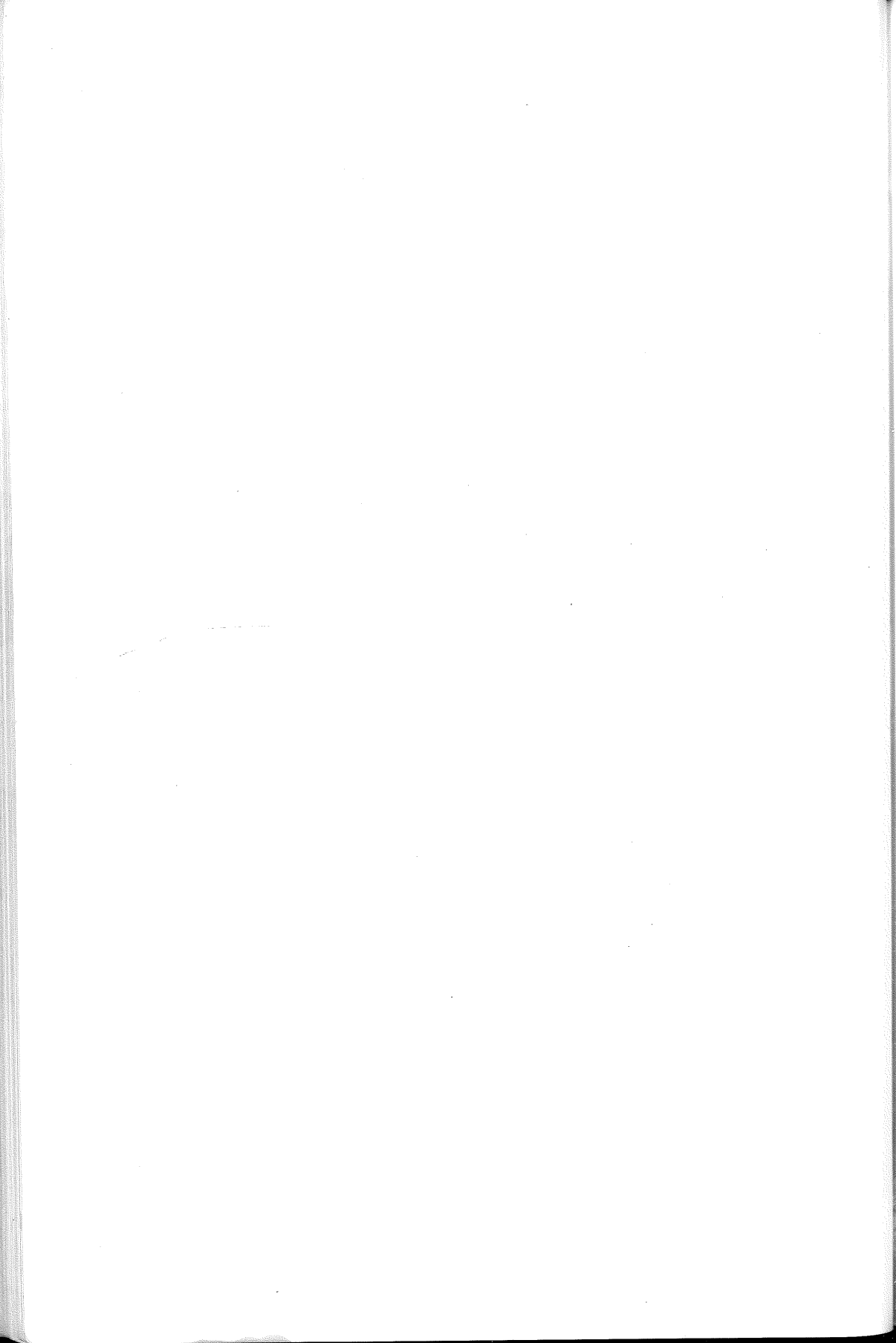
O relaxamento dessa hipótese faz com que as formas organizacionais com incentivos fortes (i. e., mercado) sejam mais beneficiadas por apresentarem custos de transformação inferiores. Contudo, esse diferencial se reduz à medida que crescem Q e k . Como consequência, o modelo indica que é mais provável se encontrar formas organizacionais fortes em controle (integração vertical) quando forem altos os níveis de produto e de especificidade de ativos.

Concluindo, o modelo de Riordan & Williamson (1985) permite associar a escolha pela integração vertical – ou seja, maior controle – à ocorrência de a) especificidade de ativos; b) grandes economias de custos de transformação decorrentes da especificidade de ativos; c) economias de escala pequenas ou negligenciáveis; e d) baixos custos de governança fixos (β). Uma conclusão variante do item c) é a associação direta entre tamanho e integração vertical, uma vez que firmas maiores podem se aproveitar de economias de escala e reduzir o ônus do custo de transformação que decorre da adoção dessa forma organizacional.

A apresentação de um modelo para determinação da forma organizacional foi o principal passo para que os estudos empíricos saíssem do universo dos estudos de caso e caminhassem rumo à análise estatística. A grande vantagem do modelo em sua forma reduzida foi prescindir de uma estimação numérica dos custos de transação, relacionando diretamente as características das transações à forma organizacional observada. Esse passo não é feito sem custos. Ao se utilizar a forma reduzida do modelo, não se testa diretamente a principal proposição da ECT, segundo a qual as estruturas de governança observadas são aquelas mais eficientes na economia de custos de produção e transação. Como não há

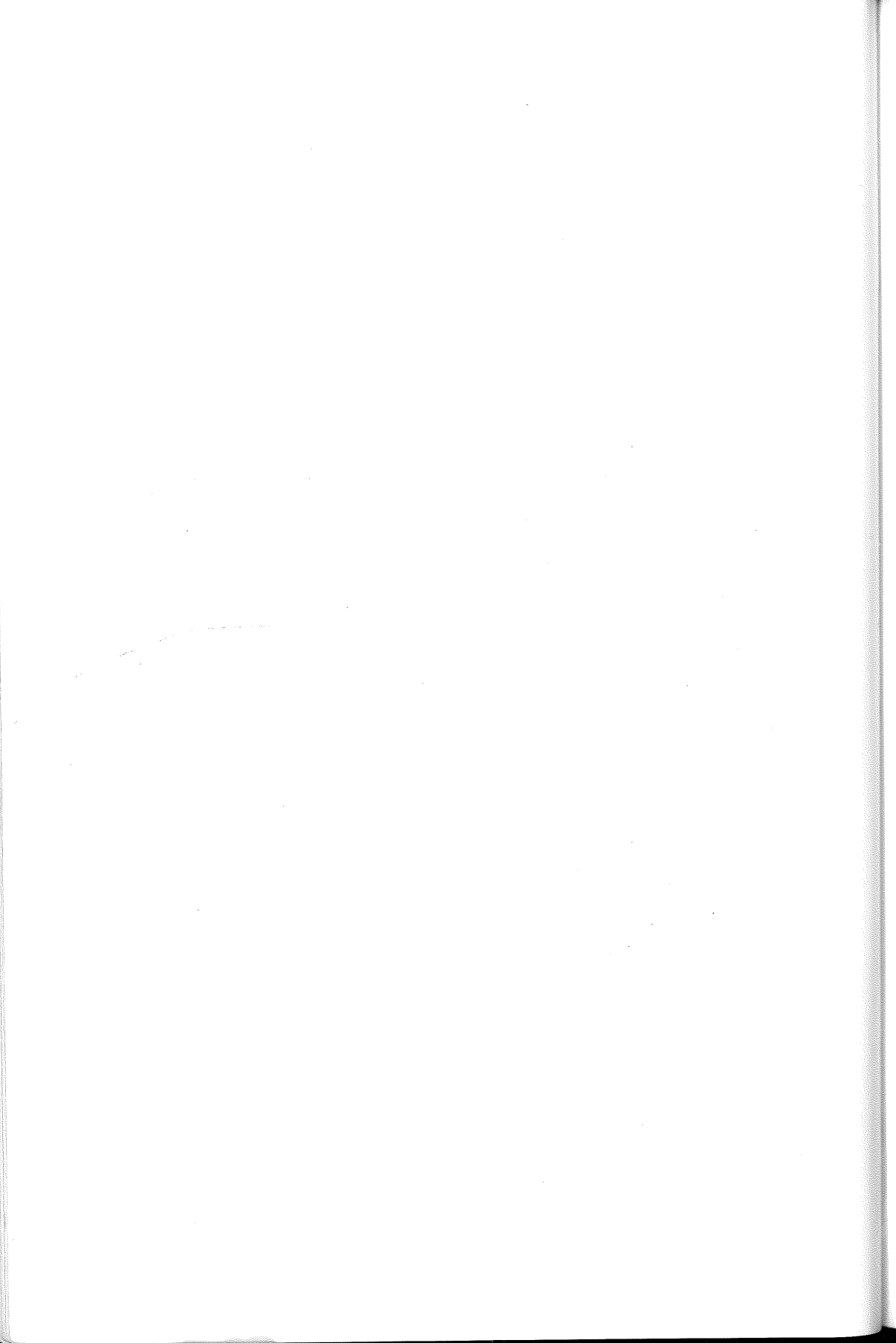
uma estimativa dos custos de transação – mas sim uma inferência de sua magnitude relativa –, não é possível o teste da proposição central da ECT. Por exemplo, mesmo que um maior nível de especificidade de ativos implique a adoção de uma forma organizacional que tenda à hierarquia – hipótese passível de teste –, não há garantia de que a maior especificidade acarrete maiores custos de transação. A mesma relação observada empiricamente poderia decorrer de uma queda relativamente maior dos custos de governança da hierarquia, à medida que aumenta a especificidade de ativos, ou seja, a especificidade de ativos implicaria menores custos de transação e não maiores, como prevê a ECT. Em síntese, a forma reduzida permite o uso de teste estatísticos em algumas proposições da ECT. Particularmente, é possível testar que a hierarquia é uma forma organizacional **relativamente mais eficiente** que o mercado para níveis elevados de especificidade de ativos.

Apresentada a Economia dos Custos de Transação, a próxima parte dedica-se à análise da regulamentação dos mercados, utilizando-se de conceitos e argumentos desenvolvidos nesta primeira parte e relacionando-os com elementos da Teoria de Organização Industrial. Prepara-se o terreno, portanto, para a parte III, em que é analisada a reestruturação de sistemas agroindustriais brasileiros frente às mudanças no ambiente institucional.



PARTE II

REGULAMENTAÇÃO, POLÍTICA ANTITRUSTE E POLÍTICA INDUSTRIAL



CAPÍTULO 4

REGULAMENTAÇÃO, POLÍTICA ANTITRUSTE E POLÍTICA INDUSTRIAL:

4.1 Objetivos e Conflitos

Segundo as teorias normativas de regulamentação, o Estado deve intervir quando o sistema de transações impessoais de mercado, mediado somente pelos preços, falha em proporcionar uma alocação eficiente de recursos. O mercado perfeitamente competitivo constitui o padrão de referência dessas teorias, operando em um ambiente de racionalidade ilimitada.

Externalidades, informação assimétrica ou imperfeita, bens públicos e poder de monopólio estão entre as principais causas das falhas de mercado. Mais recentemente, a literatura econômica tem adicionado mais uma falha associada à dimensão **temporal** das decisões econômicas que é responsável pela irracionalidade de longo prazo das decisões racionais tomadas pelos participantes do mercado no curto prazo (Traxler & Unger, 1994).

Alguns autores denominam **regulamentação social** ao controle das situações em que estão presentes externalidades e informação imperfeita ou assimétrica. A **regulamentação econômica** é a prescrição para as situações de monopólio natural da qual deriva o exercício do poder de monopólio. Por sua vez, a **política antitruste** tem a função de controlar o poder de monopólio decorrente de estruturas oligopólicas de mercado. Por último, a **política industrial** está associada às falhas intertemporais de mercado.

Regulamentação Social

Externalidades ocorrem sempre que o cálculo privado diferir do cálculo social da produção ou investimento e podem ser atribuídas à **inexistência de mercados** organizados e competitivos que gerem preços para os bens em questão, impedindo que seus valores sejam computados como custos ou benefícios privados. Isto é,

efeitos da produção ou consumo não se refletem em preços de mercado e, portanto, são externos ao agente tomador de decisão.

Externalidades negativas fornecem a razão econômica para a regulamentação da emissão de poluentes, restrições ao uso da terra, proteção ambiental etc.

No caso das **externalidades positivas**, tais como as associadas à pesquisa de variedades agrícolas, o problema está na impossibilidade de apropriação privada do retorno dos investimentos realizados, levando a um subinvestimento. Em algumas situações, o governo assume a responsabilidade da produção desses bens – como é o caso dos institutos governamentais de pesquisa agropecuária. A concessão de patentes e outros instrumentos de proteção à propriedade intelectual representam uma alternativa para enfrentar essa falha de mercado.

Entretanto, a proteção à propriedade intelectual além de conferir a seu beneficiário poder de monopólio altera os direitos de propriedade¹, afetando a capacidade dos mercados de prover a eficiência alocativa estática.

Quando governos criam e fazem cumprir leis de marcas e patentes ou de direitos autorais estão alterando ou criando direitos de propriedade. Esses direitos resultam em ineficiências no curto prazo. O uso de uma idéia ou de um novo processo produtivo não a desgasta, esgota ou impede o seu uso por outrem. Uma vez criada uma inovação não existe custo de oportunidade na sua utilização e, portanto, quanto mais disseminado seu emprego melhor, do ponto de vista da eficiência alocativa estática. No entanto, esse resultado reduziria muito o incentivo para a atividade criadora e inovativa, com impactos negativos no longo prazo (Milgrom & Roberts, 1992).

A informação assimétrica e imperfeita entre agentes decisórios

1 Para a teoria econômica, os direitos de propriedade estão associados aos direitos residuais de decisão e da alocação dos retornos residuais. Isto é, dizem respeito ao direito de tomar decisões quanto ao uso de um ativo que não é explicitamente controlado pela lei ou cedido a outro por contrato.

também impede que os mecanismos de mercado operem eficientemente.² Se compradores e vendedores não dispuserem de informações necessárias para tomar suas decisões corretamente, o modelo de concorrência perfeita não funciona como previsto. Entretanto, a maioria dos consumidores não têm consciência dos efeitos associados ao consumo de certos produtos. A **informação assimétrica ou imperfeita** justifica a regulamentação da comercialização de alimentos e remédios, segurança em veículos, controle de substâncias tóxicas, segurança no trabalho etc.

No entanto, esse tipo de regulamentação tem se transformado em um instrumento de criação de barreiras à concorrência internacional, mais poderosas do que as tradicionais estratégias de preço e produto. Barreiras não tarifárias ao comércio internacional, baseadas em padrões de sanidade e de efeitos sobre o meio ambiente, estão surgindo tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, no tocante ao comércio de alimentos e fibras.

Por último, bens públicos também justificam a interferência no mecanismo de livre-mercado. Bens Públicos caracterizam-se por serem não-rivais e não-exclusivos. Uma vez produzidos, o número de consumidores não altera o custo de sua provisão, ao mesmo tempo que não é possível excluir consumidores. Nessas circunstâncias, a provisão de bens públicos pelo mercado será subótima, além de estimular o comportamento "carona" (*free-ride*) dos agentes econômicos que, sabendo que não poderão ser excluídos do consumo, não querem arcar com o custo de sua provisão.

A maior parte dos bens públicos ou são não-rivais ou não-exclusivos. No entanto, qualquer das duas características é suficiente para gerar uma falha de mercado.

Um exemplo que afeta particularmente o *agribusiness* é a implantação de um programa de erradicação de uma praga na agricultura. Uma vez erradicada, todos os agricultores são benefi-

² A informação é denominada assimétrica quando os agentes envolvidos nas transações dispõem de quantidade e qualidade diferenciada de informação. A informação é imperfeita quando o agente não consegue listar toda a informação necessária.

ciados – não há como excluir um particular agricultor. Nesse caso, o comportamento *free-rider* tornará difícil financiar o programa, a menos que seja mediante impostos ou taxas compulsórias que incidam sobre todos os consumidores.

Um outro exemplo diz respeito à provisão de informações. Embora não se trate de um bem não-exclusivo, já que se pode impedir o acesso a essa informação, uma vez realizado o levantamento e processados os dados o consumo dos resultados não afeta o custo de sua provisão para consumidores adicionais. Mais uma vez, a ação privada pode levar a um subinvestimento na produção de informações, justificando ações extramercado. Quem irá financiar um levantamento censitário ou informações consolidadas de preços e safras? Embora sejam informações importantes para o planejamento das atividades produtivas, haverá uma provisão aquém do desejado. Daí porque esse tipo de informação é, em geral, coletada e processada por instituições governamentais.

Regulamentação Econômica e Poder de Monopólio

Outro tipo de falha de mercado decorre da existência e do exercício **do poder de monopólio**, isto é, situações em que um produtor ou grupo de produtores tem a capacidade de restringir o produto e elevar preços acima do nível de concorrência. A teoria econômica mostra que essa não é uma solução Pareto-ótima e, portanto, não é um resultado eficiente. A discriminação de preços de primeiro grau, por exemplo, pode levar a um resultado superior, quando a mesma for possível.

Quando o monopólio ou o oligopólio são resultantes da presença de subaditividade de custos, um grande número de concorrentes não é possível nem tampouco desejável. O mercado não comporta um grande número de firmas operando em escala e escopo eficientes.

Entretanto, se a indústria for controlada por um monopolista ou por um pequeno grupo de grandes empresas, qual a garantia de que o consumidor se beneficiará dos custos menores? Tal resultado não estará garantido pela força da concorrência.

Um monopólio é denominado “natural” quando o número de firmas que minimiza o custo total da indústria é 1 (um) (Sharkey, 1989). Caso esse mercado não seja perfeitamente contestável, a teoria prevê uma perda líquida de excedente (peso morto) e, portanto, uma ineficiência alocativa derivada do exercício do poder de monopólio.

Neste caso, portanto, as forças de mercado devem ser **substituídas** pela **regulamentação econômica** ou pela operação de **empresas estatais**.

A regulamentação econômica é, em geral, implementada por uma agência governamental, que determina a entrada e crescimento das empresas na indústria, estabelece padrões e normas de qualidade e controla preços.

Os exemplos mais típicos de monopólio natural concentram-se nos serviços de utilidade pública, tais como o fornecimento de água e eletricidade. Para esses casos, a estatização foi a solução adotada em muitos países europeus e pelo Brasil, enquanto a regulamentação do monopólio privado foi a solução norte-americana.³

No início dos anos 60 a razão mais popular para a regulamentação era o monopólio natural, seguido à distância pelas externalidades. Entretanto, qualquer incursão nos numerosos setores regulamentados nos Estados Unidos mostra que o argumento do monopólio natural não se aplica à maioria dos casos, tais como transporte aéreo e rodoviário, depósitos bancários e seguros. Para os transportes em geral, assim como para as telecomunicações, havia também um argumento de instabilidade da indústria, gerando uma concorrência destrutiva, o que justificaria uma regulamentação.⁴

Alguns desses setores foram desregulamentados total ou parcial-

³ Segundo Sam Peltzman (1989), “a engenhosidade dos economistas assegurou que a lista de fontes potenciais de falhas de mercado nunca se completasse.”

⁴ Sharkey associa a concorrência destrutiva às situações em que o monopólio natural não é sustentável, gerando instabilidade. O autor considera essa instabilidade uma falha de mercado que enseja algum tipo de regulamentação - controle de entrada e garantia de um preço mínimo para a indústria. Entretanto o próprio autor reconhece que as soluções de mercado não são mais ineficientes do que se mostraram as experiências de regulamentação (Sharkey, 1989:146-148).

mente, outros permanecem inalterados (Farina & Schembri, 1990). No caso das empresas estatais responsáveis pelos serviços de utilidade pública, a privatização ensejou duas iniciativas: regulamentação e fortalecimento das agências responsáveis pela implementação das políticas antitruste ou de defesa da concorrência.

Política Antitruste e Poder de Monopólio

Política Antitruste, Política de Defesa da Concorrência, Política de Controle do Abuso do Poder Econômico constituem três nomes diferentes utilizados para designar o mesmo processo: a intervenção governamental sobre os negócios privados, visando harmonizar os interesses públicos, com a busca, legítima, de maximização de resultados das empresas, na presença de poder de monopólio (Scherer, 1980).

As leis antitruste enfrentam as consequências do poder de monopólio de duas maneiras: a) aproximando a **estrutura** de mercado às características competitivas, de forma a aumentar a probabilidade de emergência de condutas e desempenhos desejados, mais ou menos automaticamente; b) inibindo ou proibindo certos tipos indesejáveis de **conduta** das firmas.

A ação sobre a estrutura dos mercados baseia-se na hipótese da concentração-coalizão, que resulta do modelo de oligopólio de Cournot. Quanto menor o número de participantes, mais a solução de equilíbrio se aproxima do resultado de monopólio e vice-versa, o que justificaria ações sobre a estrutura. Evitar a concentração torna-se uma medida preventiva contra o poder de monopólio, amparada, principalmente, pelas legislações que controlam as fusões, aquisições e parcerias entre empresas.

Não há qualquer consequência nefasta para a economia se uma empresa, ou grupo de empresas, detém posição dominante em um mercado. O problema está no exercício do arbítrio que essa posição lhes confere. Do ponto de vista do agente privado, tal prática é perfeitamente racional, já que lhe permite o máximo rendimento. Entretanto, causa perdas para o sistema econômico geral à medida que provoca uma oferta menor de produto e, conseqüentemente, um preço mais elevado. Há uma redistribuição

da renda em favor desses setores e impactos em todos os mercados a ele relacionados.

Do ponto de vista normativo, a medida apropriada para estimar a distorção decorrente do exercício do poder de monopólio é a perda líquida de bem-estar social. Quando um monopolista fixa o preço acima do custo marginal, verifica-se uma transferência de excedente do consumidor para o produtor. Somente quando essa transferência não é completa estará caracterizada uma perda de bem-estar social, pela redução líquida do excedente apropriado por cada um dos agentes econômicos. Diz-se, nesse caso, que existe um “peso-morto”. Portanto, a medida desta distorção será dada pela comparação entre o excedente total ao preço de monopólio e o excedente total ao preço competitivo.

Poder de monopólio depende do controle de parcela substancial da produção, por meio do gerenciamento da própria capacidade produtiva ou da coordenação do grupo de empresas. Daí porque todas as legislações antitruste estabelecem participações de mercado como indicador da presença de poder de monopólio. O cartel é uma prática abusiva por natureza, assim como a coalizão tácita entre as empresas.

A exploração a curto prazo do poder de mercado leva à realização de lucros econômicos⁵, que atrairão novos investidores a esse mercado, ampliando a concorrência e eliminando o poder de monopólio. Muitos economistas têm se apoiado na concorrência de novas empresas para sustentar que o lucro de monopólio é passageiro e não deve ser objeto de ação governamental.

Existem mercados, entretanto, cuja entrada está bloqueada ou é difícil de ser superada. As barreiras à entrada podem derivar do controle de uma tecnologia patenteada ou de um segredo indus-

5 Lucros econômicos diferem do lucro contábil porque leva em consideração os custos de oportunidade de utilização dos recursos produtivos e financeiros. Pode haver lucro contábil positivo e lucro econômico zero se o retorno auferido com base no custo contábil for exatamente igual ao que se poderia obter em outras aplicações alternativas (no setor produtivo ou em qualquer outro)..

trial, controle de jazidas, fontes de matérias-primas, ou mesmo da preferência do consumidor (barreiras de diferenciação) obtida pela reputação das empresas já estabelecidas.

O grau de subaditividade de custos também pode representar uma barreira técnica à entrada, à medida que define o nível mínimo de concentração da indústria, compatível com o tamanho eficiente da firma. No entanto, a força dessa barreira depende da conjectura que as firmas ingressantes fazem sobre a reação das estabelecidas. O modelo clássico de Bain depende crucialmente da hipótese de que as firmas estabelecidas manterão seus níveis de atividade e, portanto, não irão acomodar as ingressantes, iniciando-se uma guerra de preços. Barreiras decorrentes de tamanho eficiente dependem de ações estratégicas que estabeleçam compromissos convincentes para deter a entrada.

Estratégias anticompetitivas podem criar barreiras à entrada, cuja função é evitar a perda de posição dominante no médio e longo prazo. Trata-se das **estratégias de extensão do poder de monopólio**.

A estratégia de extensão do poder de monopólio visa eliminar a concorrência potencial ou efetiva, criando barreiras à entrada de novos concorrentes e/ou expulsando rivais já existentes. Estratégias de elevação de preços dos rivais, proliferação de marcas e produtos, investimento em excesso de capacidade, estratégias de preço limite podem, em determinadas circunstâncias, funcionar como barreiras à entrada para estender o poder de mercado.

Todas as barreiras de base estratégica são temporárias. Porém, podem durar tempo suficiente para que os lucros econômicos obtidos compensem implementá-las. Cabe às agências antitruste garantir a efemeridade dos mesmos, estimulando o comportamento de base não cooperativa característico da concorrência.

As barreiras à entrada mais eficientes e duradouras, assim como a organização mais eficientes de cartéis, têm sido fornecidas pelas políticas públicas, que visam dar suporte e incentivo ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, cria-se um conflito latente e permanente entre órgãos responsáveis pela política industrial e as agências antitruste.

Política Industrial

Nas estruturas industriais contemporâneas, os setores mais concentrados estão entre os mais importantes, do ponto de vista de difusão de progresso técnico, geração de empregos e renda (Araújo Jr., 1985). O aproveitamento de economias de escala e escopo e a capacidade de manter atividades de pesquisa e desenvolvimento exigem, na maioria dos casos, a presença de grandes corporações. A eficiência estática e dinâmica justifica a grande empresa e lhe confere, ao mesmo tempo, um largo poder de arbítrio.

Se a política industrial busca a eficiência e o vigor do progresso tecnológico, muito provavelmente terá que amparar setores oligopolizados e promover um processo de concentração onde a pulverização é excessiva.

Tradicionalmente, as políticas industriais estiveram associadas à eliminação da concorrência internacional, em mercados previamente selecionados, com o intuito de permitir e estimular o desenvolvimento da produção doméstica. O argumento da indústria infante compunha a base normativa das políticas industriais que se desenvolveram no bojo das teorias de desenvolvimento econômico.

Entretanto, as teorias de desenvolvimento, que demonstraram uma vitalidade espantosa na geração de conceitos e modelos, há muito deixaram de suscitar o interesse da academia. Essa constatação feita por Albert Hirschman, um dos mais importantes autores da Economia do Desenvolvimento, choca-se com a permanência da pobreza no mundo, apesar da transformação inegável por que passaram muitas das economias que implementaram modelos de desenvolvimento econômico, dentre as quais o Brasil. (Hirschman, 1984)

Paradoxalmente, as discussões sobre política industrial resgataram seu vigor e adquiriram uma roupagem moderna com os desafios colocados à competitividade internacional da indústria norte-americana e européia. Das discussões sobre o desenvolvimento econômico, a política industrial passa a pertencer à

análise dos determinantes da competitividade das nações. Trata-se de identificar a necessidade de políticas públicas para manter a competitividade das nações já desenvolvidas e complexas.

As teorias normativas voltam, então, às falhas de mercado, como externalidades, bens públicos ou coletivos e informação assimétrica associadas à competitividade sistêmica, adicionando as falhas temporais de mercado.

Se na versão da indústria infante a proteção contra a concorrência internacional resultava em recomendação de política, na versão moderna a discussão se coloca em termos da aceitação de práticas cooperativas entre os agentes decisórios, que implicam redução da concorrência – um comportamento tipicamente não-cooperativo e obviamente conflitante com uma política antitruste agressiva e poderosa.

Conflitos na Correção das Falhas

Políticas de defesa da concorrência e regulamentação representam dois tipos de limitação ao livre funcionamento de mercado que respondem a objetivos diversos. Por esse motivo, não há incompatibilidade intrínseca a essas duas políticas.

O problema do monopólio natural é um problema para regulamentação. O problema de estratégias anticompetitivas e estruturas concentradas é um problema para as políticas antitruste.

A incompatibilidade com estas últimas ocorre quando a regulamentação se dissemina por setores que não guardam relação com monopólio tecnológico, respondendo apenas à engenhosidade dos regulamentadores para criar “falhas de mercado”.

Por sua vez, política industrial pode e, em geral, cria regulamentações com o objetivo de promover setores industriais estratégicos, deixando o fortalecimento da concorrência externa e, muitas vezes interna, para um segundo plano.

Quando essa ação progressivamente se estende à maior parte dos setores econômicos de um país, há uma perda de identidade com a própria noção de política industrial, e o que resulta é apenas um enfraquecimento da concorrência e perda de efi-

ciência e competitividade generalizadas. A política econômica brasileira dos anos 80 é um bom exemplo desse resultado.

O controle do poder econômico tem sido uma preocupação compartilhada por todas as economias contemporâneas. A globalização das estratégias empresariais, estimulada inclusive pela formação dos mercados comuns, incentiva as associações, fusões e acordos entre megafirmas. Exatamente por esse motivo, a Comunidade Econômica Européia tem procurado fortalecer a legislação e a prática de controle de tais arranjos.

A maior dificuldade de natureza econômica para a aplicação de leis antitruste reside na distinção entre ações decorrentes de maior eficiência produtiva daquelas que são puramente predatórias e, portanto, que visam somente restringir a concorrência. Seria ilegal dominar uma indústria simplesmente porque se é muito mais eficiente que seus rivais, a ponto de os mesmos sucumbirem aos esforços competitivos? Em que situações a discriminação de preços pode efetivamente inibir a concorrência, e quando pode beneficiar o consumidor? Quando vendas casadas ou contratos de exclusividade de revenda são necessários para garantir a qualidade de produtos e serviços, e quando são artifícios para inibir a concorrência?

A solução para tais indagações não é trivial e nem pode ser resolvida somente em nível da legislação. A Teoria Econômica estabelece critérios para a decisão. A eficácia da política de defesa da concorrência depende muito mais da prática do que da letra. Depende, sobretudo, do ambiente político-econômico que lhe ampara. A experiência internacional é farta em exemplos que atestam a incapacidade da política antitruste em se sobrepor a políticas econômicas que promovam a concentração econômica e protejam grandes corporações. Esta foi a experiência japonesa, manifesta nos conflitos entre o MITI (Ministério da Indústria e Comércio Exterior) e o FTC (Fair Trade Commission), assim como a experiência americana no período Reagan e a própria experiência brasileira.

4.2 Das falhas de mercado ao critério da “irremediabilidade”

“Não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas uma escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado, o monopólio privado regulamentado pelo Estado e a produção estatal.” (Milton Friedman, 1962: 128)

A prescrição econômica de regulamentação para setores sujeitos a falhas de mercado pressupõe que o Estado ou as agências regulamentadoras são capazes de operar eficientemente, obtendo resultados que reproduziriam a situação ideal dos mercados competitivos. Para justificar a ação do governo basta mostrar que a iniciativa privada ou o mercado falham em alcançar o ótimo. Não se questiona a capacidade das organizações governamentais alcançarem o ótimo.

Desde o artigo “The Problem of Social Cost” (1960) Coase vem chamando a atenção para o fato de que as externalidades geram problemas organizacionais e que a solução mais eficiente deve levar em conta os custos de transação. Isto é, na ausência de custos de transação sempre haverá uma forma de contrato de transferência de direitos de propriedade entre os indivíduos, que levará à solução alocativa eficiente. Stigler popularizou essa proposição denominando-a “teorema de Coase”. Ilustrando seus argumentos, no artigo “The Lighthouse in Economics” Coase (1974) sustenta que muitos dos fatos estilizados em que se baseiam propostas de regulamentação de ilustres economistas como Mill e Pigou não correspondem aos fatos reais – o que é ilustrado pelo autor pelos investimentos na sinalização marítima na Inglaterra anterior ao século XIX.

A transferência de direitos de propriedade só é uma solução eficiente para externalidades se não houver custos de barganha entre os participantes da transação, o que raramente é o caso. Mesmo assim, daí não decorre que o Estado é a organização eficiente.

Coase observa, então, que os economistas derivam conclusões de política econômica com base em situações abstratas de mercado. Não se detêm em analisar como arranjos alternativos efetiva-

mente se comportam na prática, o que os leva a falar em “falhas de mercado” e não falar em “falhas de governo”. Há que se perceber que se está escolhendo entre dois arranjos sociais que são todos mais ou menos falíveis.⁶

A mesma observação é feita no contexto da economia do desenvolvimento econômico (Hirschman, 1958). já considerava como um raciocínio falacioso afirmar que uma vez provada a incapacidade das forças de mercado em atingir os objetivos de desenvolvimento a ação estatal poderia alcançá-los.⁷

Críticas como essa e a própria avaliação do desempenho dos setores regulamentados, empresas estatais e planejamento industrial levaram a um fundado ceticismo no tocante à intervenção governamental e a uma revisão de sua abrangência.⁸ Na verdade, a maior parte dos setores desregulamentados não eram realmente monopólios naturais, ou porque passaram por uma verdadeira revolução tecnológica, como no caso das telecomunicações, ou porque nunca o foram, como transportes aéreos ou rodoviários (Farina & Schembri, 1990).

No entanto, existem setores para os quais verifica-se subaditividade de custos e elevados custos fixos constituídos por ativos específicos, isto é, sujeitos a custos irrecuperáveis. Nesses casos, há que se escolher entre os três demônios. A experiência européia sugere que a privatização de setores de utilidade pública pode ser obtida com sucesso. Restam ainda os outros dois demônios – o monopólio privado e o monopólio privado regulamentado.

6 R.H. Coase, “The Regulated Industries: Discussion”. *American Economic Review*, 54 (May), 194-197, citado em O.E. Williamson (1985).

7 “The fact that private entrepreneurs will be unable or unwilling to do certain jobs which we would like to see done does not in itself ensure that the government can handle them. It must examine whether these jobs are likely to be performed satisfactorily by public authorities, which function after all in the same society as the entrepreneurs.” (Hirschman, 1958: 65)

8 Várias teorias positivas de regulamentação foram desenvolvidas com o intuito de explicar o processo e o desempenho observado da regulamentação. Nenhuma delas foi muito feliz em explicar porque se inicia a regulamentação de um setor e, menos ainda, em entender a desregulamentação. No entanto, as razões econômicas que prescrevem a regulamentação continuam as mesmas, embora com refinamentos (Peltzman, 1989).

Alguns autores sustentam que o preço de monopólio não é uma consequência necessária do monopólio privado desregulamentado. Tal resultado poderia ser evitado por meio da concorrência entre empresas que quisessem obter uma franquia do monopólio (*Franchise Bidding*), de forma que seria escolhida a firma que oferecesse o produto nos melhores termos (Posner, 1975). O argumento óbvio é que uma vez obtida a franquia o poder de monopólio estaria novamente instalado, a menos que a autoridade franqueadora adotasse uma postura regulamentadora, controlando a taxa de retorno!

O recurso para evitar esse decepcionante desfecho seria um contrato de franquia sujeito a revisões periódicas, nas quais nova concorrência seria efetuada. O problema com essa solução aparece quando a atividade envolve ativos de longa durabilidade e que são específicos, tanto no que se refere ao produto oferecido quanto à sua localização. É o caso, por exemplo, da geração de energia elétrica. Se a maior parte dos ativos pode ser redirecionada para outras atividades ou produtos (como uma aeronave ou uma frota de caminhões), a cada revisão do contrato haveria a possibilidade de mudar o franqueado. Caso contrário, a mera avaliação dos equipamentos para transferência envolveria uma série de providências muito próximas às atividades de uma agência de regulamentação.⁹

O que se quer enfatizar com essas observações é que, embora a regulamentação das atividades econômicas esteja sujeita a falhas, não se pode concluir que deva ser rejeitada como forma de organização econômica. Há que se comparar diferentes alternativas institucionais para cada caso específico. Se o setor é caracterizado por subaditividade de custos, mas estes não são irrecuperáveis, a concorrência potencial ou efetiva poderá contestar o exercício do poder de monopólio.¹⁰ Nesse caso, o próprio funcionamento do mercado

⁹ Williamson (1985) dedica todo o capítulo 13 de seu livro a essa discussão, não relatada aqui por não se tratar do tema central do trabalho.

¹⁰ Este seria o caso de um monopólio contestável. Um mercado é contestável quando não existem barreiras à entrada e a saída não tem custos (há mercado secundário ou reutilização para os ativos fixos). Quando há especificidade de ativos existem custos irrecuperáveis (sunk costs) e, portanto, os mercados não serão perfeitamente contestáveis.

resultaria em um ajustamento eficiente ou poder-se-ia utilizar um sistema de concorrência por contratos de franquia. No caso da subadiutividade de custos estar combinada com especificidade de ativos, o que representa a situação mais comum, então a regulamentação será provavelmente o demônio inevitável.

Tipicamente, são consideradas pela literatura apenas duas organizações alternativas: o mercado e o Estado. A regulamentação é sempre uma prerrogativa do Estado. No entanto, outras organizações que participam na coordenação das atividades econômicas podem assumir essa função, tais como associações, sindicatos e a própria firma. Cada uma dessas instituições representa diferentes sistemas de incentivo, cuja eficiência relativa depende das características específicas da “falha” a ser corrigida.

No início dos anos 80 os debates sobre a desregulamentação na economia européia levaram a uma intensa discussão sobre o papel das **associações de interesse privado** no contexto de uma redução da intervenção do Estado na economia. As associações não se confundem nem com o Estado nem com o mercado. Têm regras próprias de funcionamento, e uma “racionalidade” específica para sua existência (Streek & Schmitter, 1985).

Associações privadas podem assumir a função de provedora de produtos e serviços que desfrutam características de bens públicos, geram fortes externalidades ou envolvem informação imperfeita e que são do interesse específico de um setor, nesse caso denominados **bens coletivos**. Bens coletivos estão sujeitos ao comportamento “carona” (*free rider*) e, portanto, não serão providos adequadamente pelo comportamento não cooperativo. Nesse caso, a racionalidade individual não leva à racionalidade coletiva, como mostra claramente a teoria dos jogos, mediante o dilema do prisioneiro.

Certamente esses bens coletivos poderiam ser fornecidos pelo Estado. No entanto, há algumas vantagens na ação de entidades privadas, associadas à continuidade da ação, independente do processo de mudança periódica de governos – o conhecimento do negócio por parte dos responsáveis pela implementação de políticas e a maior agilidade para tomar decisões.

4.2 Das falhas de mercado ao critério da “irremediabilidade”

“Não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas uma escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado, o monopólio privado regulamentado pelo Estado e a produção estatal.” (Milton Friedman, 1962: 128)

A prescrição econômica de regulamentação para setores sujeitos a falhas de mercado pressupõe que o Estado ou as agências regulamentadoras são capazes de operar eficientemente, obtendo resultados que reproduziriam a situação ideal dos mercados competitivos. Para justificar a ação do governo basta mostrar que a iniciativa privada ou o mercado falham em alcançar o ótimo. Não se questiona a capacidade das organizações governamentais alcançarem o ótimo.

Desde o artigo “The Problem of Social Cost” (1960) Coase vem chamando a atenção para o fato de que as externalidades geram problemas organizacionais e que a solução mais eficiente deve levar em conta os custos de transação. Isto é, na ausência de custos de transação sempre haverá uma forma de contrato de transferência de direitos de propriedade entre os indivíduos, que levará à solução alocativa eficiente. Stigler popularizou essa proposição denominando-a “teorema de Coase”. Ilustrando seus argumentos, no artigo “The Lighthouse in Economics” Coase (1974) sustenta que muitos dos fatos estilizados em que se baseiam propostas de regulamentação de ilustres economistas como Mill e Pigou não correspondem aos fatos reais – o que é ilustrado pelo autor pelos investimentos na sinalização marítima na Inglaterra anterior ao século XIX.

A transferência de direitos de propriedade só é uma solução eficiente para externalidades se não houver custos de barganha entre os participantes da transação, o que raramente é o caso. Mesmo assim, daí não decorre que o Estado é a organização eficiente.

Coase observa, então, que os economistas derivam conclusões de política econômica com base em situações abstratas de mercado. Não se detêm em analisar como arranjos alternativos efetiva-

mente se comportam na prática, o que os leva a falar em “falhas de mercado” e não falar em “falhas de governo”. Há que se perceber que se está escolhendo entre dois arranjos sociais que são todos mais ou menos falíveis.⁶

A mesma observação é feita no contexto da economia do desenvolvimento econômico (Hirschman, 1958). já considerava como um raciocínio falacioso afirmar que uma vez provada a incapacidade das forças de mercado em atingir os objetivos de desenvolvimento a ação estatal poderia alcançá-los.⁷

Críticas como essa e a própria avaliação do desempenho dos setores regulamentados, empresas estatais e planejamento industrial levaram a um fundado ceticismo no tocante à intervenção governamental e a uma revisão de sua abrangência.⁸ Na verdade, a maior parte dos setores desregulamentados não eram realmente monopólios naturais, ou porque passaram por uma verdadeira revolução tecnológica, como no caso das telecomunicações, ou porque nunca o foram, como transportes aéreos ou rodoviários (Farina & Schembri, 1990).

No entanto, existem setores para os quais verifica-se subaditividade de custos e elevados custos fixos constituídos por ativos específicos, isto é, sujeitos a custos irrecuperáveis. Nesses casos, há que se escolher entre os três demônios. A experiência européia sugere que a privatização de setores de utilidade pública pode ser obtida com sucesso. Restam ainda os outros dois demônios – o monopólio privado e o monopólio privado regulamentado.

⁶ R.H. Coase, “The Regulated Industries: Discussion”. *American Economic Review*, 54 (May), 194-197, citado em O.E. Williamson (1985).

⁷ “The fact that private entrepreneurs will be unable or unwilling to do certain jobs which we would like to see done does not in itself ensure that the government can handle them. It must examine whether these jobs are likely to be performed satisfactorily by public authorities, which function after all in the same society as the entrepreneurs.” (Hirschman, 1958: 65)

⁸ Várias teorias positivas de regulamentação foram desenvolvidas com o intuito de explicar o processo e o desempenho observado da regulamentação. Nenhuma delas foi muito feliz em explicar porque se inicia a regulamentação de um setor e, menos ainda, em entender a desregulamentação. No entanto, as razões econômicas que prescrevem a regulamentação continuam as mesmas, embora com refinamentos (Peltzman, 1989).

Alguns autores sustentam que o preço de monopólio não é uma consequência necessária do monopólio privado desregulamentado. Tal resultado poderia ser evitado por meio da concorrência entre empresas que quisessem obter uma franquia do monopólio (*Franchise Bidding*), de forma que seria escolhida a firma que oferecesse o produto nos melhores termos (Posner, 1975). O argumento óbvio é que uma vez obtida a franquia o poder de monopólio estaria novamente instalado, a menos que a autoridade franqueadora adotasse uma postura regulamentadora, controlando a taxa de retorno!

O recurso para evitar esse decepcionante desfecho seria um contrato de franquia sujeito a revisões periódicas, nas quais nova concorrência seria efetuada. O problema com essa solução aparece quando a atividade envolve ativos de longa durabilidade e que são específicos, tanto no que se refere ao produto oferecido quanto à sua localização. É o caso, por exemplo, da geração de energia elétrica. Se a maior parte dos ativos pode ser redirecionada para outras atividades ou produtos (como uma aeronave ou uma frota de caminhões), a cada revisão do contrato haveria a possibilidade de mudar o franqueado. Caso contrário, a mera avaliação dos equipamentos para transferência envolveria uma série de providências muito próximas às atividades de uma agência de regulamentação.⁹

O que se quer enfatizar com essas observações é que, embora a regulamentação das atividades econômicas esteja sujeita a falhas, não se pode concluir que deva ser rejeitada como forma de organização econômica. Há que se comparar diferentes alternativas institucionais para cada caso específico. Se o setor é caracterizado por subaditividade de custos, mas estes não são irrecuperáveis, a concorrência potencial ou efetiva poderá contestar o exercício do poder de monopólio.¹⁰ Nesse caso, o próprio funcionamento do mercado

9 Williamson (1985) dedica todo o capítulo 13 de seu livro a essa discussão, não relatada aqui por não se tratar do tema central do trabalho.

10 Este seria o caso de um monopólio contestável. Um mercado é contestável quando não existem barreiras à entrada e a saída não tem custos (há mercado secundário ou reutilização para os ativos fixos). Quando há especificidade de ativos existem custos irrecuperáveis (sunk costs) e, portanto, os mercados não serão perfeitamente contestáveis.

resultaria em um ajustamento eficiente ou poder-se-ia utilizar um sistema de concorrência por contratos de franquia. No caso da subadiutividade de custos estar combinada com especificidade de ativos, o que representa a situação mais comum, então a regulamentação será provavelmente o demônio inevitável.

Tipicamente, são consideradas pela literatura apenas duas organizações alternativas: o mercado e o Estado. A regulamentação é sempre uma prerrogativa do Estado. No entanto, outras organizações que participam na coordenação das atividades econômicas podem assumir essa função, tais como associações, sindicatos e a própria firma. Cada uma dessas instituições representa diferentes sistemas de incentivo, cuja eficiência relativa depende das características específicas da “falha” a ser corrigida.

No início dos anos 80 os debates sobre a desregulamentação na economia européia levaram a uma intensa discussão sobre o papel das **associações de interesse privado** no contexto de uma redução da intervenção do Estado na economia. As associações não se confundem nem com o Estado nem com o mercado. Têm regras próprias de funcionamento, e uma “racionalidade” específica para sua existência (Streek & Schmitter, 1985).

Associações privadas podem assumir a função de provedora de produtos e serviços que desfrutam características de bens públicos, geram fortes externalidades ou envolvem informação imperfeita e que são do interesse específico de um setor, nesse caso denominados **bens coletivos**. Bens coletivos estão sujeitos ao comportamento “carona” (*free rider*) e, portanto, não serão providos adequadamente pelo comportamento não cooperativo. Nesse caso, a racionalidade individual não leva à racionalidade coletiva, como mostra claramente a teoria dos jogos, mediante o dilema do prisioneiro.

Certamente esses bens coletivos poderiam ser fornecidos pelo Estado. No entanto, há algumas vantagens na ação de entidades privadas, associadas à continuidade da ação, independente do processo de mudança periódica de governos – o conhecimento do negócio por parte dos responsáveis pela implementação de políticas e a maior agilidade para tomar decisões.

Por outro lado, existem custos associados a essa forma de organização e que têm a ver com as formas de obter a adesão dos participantes, cujos interesses nem sempre são convergentes. Segundo Streeck & Schmitter (1985: 13) *“o que motiva um associado a se submeter aos pactos associativos é a redução da incerteza quanto aos resultados agregados e maior segurança de compartilhar equitativamente de qualquer coisa que esteja sendo disputada. Mediante um ajuste mútuo deliberado e da interação contínua em um processo de busca da satisfação dos interesses, os associados evitam o dilema do prisioneiro. O preço desse processo é sua lentidão e uma série de soluções de compromisso “second best” que, freqüentemente, são difíceis de justificar em bases normativas. Associações corporativas decidem por complicadas fórmulas que começam com a representação paritária, funcionam por meio de um processo de ajustamentos seqüenciais, lento e custoso.”*

A prescrição de Williamson para comparar diferentes organizações que coordenam as transações econômicas estabelece o uso do critério da **ineficiência remediável**. Joskow (1995) considera que a contribuição mais importante da ECT e da Nova Economia Institucional para a OI, em geral, e na avaliação das políticas públicas, em particular, é o critério da “irremediabilidade”.

Williamson (1993b) define ineficiência irremediável como o resultado para o qual não se pode descrever e implementar alternativa factível superior que gere ganhos líquidos. Essa organização alternativa deve ser superior não somente quanto à tradicional redistribuição de “peso morto”, mas também quanto ao processo de decisão que sustenta essa redistribuição. Ao comparar o desempenho de estruturas de governança e políticas públicas alternativas é necessário levar em conta os resultados factíveis de cada arranjo, o que inclui suas imperfeições.

Dessa forma, as falhas de mercado e falhas de governo podem dar lugar a papéis de coordenação a organizações coletivas de interesse privado, tais como a firma, associações e sindicatos, todas elas mais ou menos ineficientes.

4.3 Do critério da estrutura para o da eficiência¹¹

Com o processo de desregulamentação da economia norte-americana e da privatização na economia inglesa foi-se redescobrimo a importância das ações antitruste. É na economia de mercado que esta última tem seu lugar e função.

Durante a década de 60, a política antifusões norte-americana baseou-se fortemente na relação entre estrutura e desempenho. Em algumas oportunidades, para manter uma **estrutura** competitiva desconsideraram-se as vantagens da eficiência econômica. Nesta época, proteger os **concorrentes** era mais importante do que preservar a **concorrência**. Um exemplo quase hilariante a esse respeito pode ser extraído do caso da aquisição da Clorox pela Procter & Gamble. Em sua defesa a Procter & Gamble afirmava que sua aquisição não podia sofrer objeções, porque o governo não seria capaz de provar que dela resultaria qualquer tipo de eficiência!¹²

Embora o apelo ao raciocínio econômico seja grande, os primórdios da aplicação das leis antitruste americanas tinham uma justificativa muito mais amparada e orientada no tipo de sociedade desejada do que em argumentos de eficiência produtiva ou alocativa.

Eleanor Fox & Lawrence Sullivan (1991)¹³ chamam a atenção para o fato de que durante o período de formação da política antitruste norte-americana a preocupação com a alta concentração e baixa concorrência não esteve baseada na teoria econômica, mas em um conjunto de valores sócio-políticos que se caracterizava por duas preocupações principais: a) uma grande desconfiança em relação ao *big business*, o número reduzido de competidores e a preferência pela diversidade e oportunidade; b) a preocupação em definir regras justas para o jogo competitivo. Aumentar a eficiência da alocação de recursos nunca foi uma norma para a Legislação

¹¹ Versão ampliada e revisada do texto de Farina (1994a: 82-88).

¹² Citado por Williamson (1985: 367).

¹³ Ambos são professores de Direito nos Estados Unidos e escrevem durante os anos 80, quando a Legislação Antitruste norte-americana estava sob forte descrédito e ameaça.

Antitruste, nem condição que precede sua implementação.¹⁴

Na década de 40, os primeiros estudos de Organização Industrial tendiam a confirmar a hipótese de concentração-coalizão.¹⁵ Até os anos 60, contudo, os tribunais norte-americanos referiam-se a esses estudos como uma sustentação secundária da proposição de que a alta concentração causa prejuízo social. (Fox & Sullivan, 1990)

Com a depressão da economia norte-americana na segunda metade dos anos 70, a política antitruste serviu como um dos principais bodes expiatórios dos produtores domésticos, oferecendo respaldo a uma profunda revisão da política.

Na década de 70, reformas dessa legislação e a reorganização da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça levaram ao centro das decisões as considerações sobre **eficiência**. Enquanto anteriormente os economistas apenas assessoravam o *staff* jurídico na preparação e andamento dos casos, com as reformas da década de 70 os méritos econômicos passaram a ser analisados antes que os processos fossem instaurados. Considerações de ordem técnica, provenientes da análise econômica, passam a ser fundamentais. A ordem é buscar a eficiência. O problema é que a OI não constitui um corpo homogêneo e consistente de conhecimentos. Pelo contrário, várias teorias concorrentes se apresentam para orientar a reforma da intervenção governamental no livre funcionamento dos mercados.

A primazia do objetivo de eficiência leva diretamente ao conceito de oligopólio natural. Denomina-se oligopólio natural a estrutura de mercado onde o número de firmas que minimiza o custo total da indústria é maior do que 1 (um), mas não tão

14 "...increased efficiency in the allocation of resources was never a norm for antitrust, nor a condition precedent to antitrust enforcement. To get to the jury, neither the government nor a private plaintiff was expected to show that a particular enforcement action would achieve efficiency." (Fox & Sullivan, 1990:8)

15 Os primeiros passos da Teoria de Organização Industrial é anterior à década de 40, mas somente em 1945 foi reconhecida pelo American Economic Association como um ramo autônomo da Teoria Econômica. Todo o desenvolvimento da OI foi fortemente influenciado pela evolução da Política Antitruste norte-americana. Se o pensamento econômico não era a base das decisões dos tribunais, a orientação dessa política e sua evolução marcaram profundamente a agenda de pesquisa da OI.

grande quanto o necessário para torná-la competitiva, do ponto de vista estrutural (Sharkey, 1989: 145). Nesse caso, não é desejável atuar sobre a estrutura da indústria para eliminar uma das possíveis fontes de poder de monopólio.

O grande problema de associar estruturas concentradas a distorções na alocação dos recursos econômicos decorre em grande parte da ausência de uma fundamentação teórica sólida. Decorre, também, de dificuldades empíricas para determinar o nível ótimo de concentração compatível com a eficiência, especialmente quando se consideram os limites não tecnológicos da firma, isto é, quando se incorpora na análise os custos de transação.

Para os oligopólios tecnológicos, há uma transposição das consequências atribuídas à posição monopolista, com base na hipótese da concentração-coalizão. Segundo essa hipótese, o equilíbrio de oligopólio se aproximaria da solução de maximização conjunta de lucros, estabelecendo uma coalizão tácita entre as empresas. Sendo assim, quanto maior a concentração, maior a possibilidade de acordo tácito ou expresso entre as empresas e mais próximo da situação de monopólio. Como está implica preço maior e quantidade menor, fica estabelecida uma relação inversa entre concentração e desempenho de mercado.

Esta hipótese tem sido contestada de várias maneiras. Uma delas tem como base a idéia de que é difícil manter a fidelidade dos participantes e, portanto, a estabilidade da coalizão.¹⁶ Colocando essa situação no contexto de jogos repetidos, Tirole demonstra a existência do equilíbrio de coalizão tácita. (Tirole, 1988) Entretanto, tal demonstração não fornece uma base confortável para a política antitruste, que se baseia na relação entre estrutura e desempenho. Os modelos de superjogos apresentam equilíbrios múltiplos que podem variar desde situações similares ao monopólio até à de concorrência perfeita.

¹⁶ Aplicar-se-ia o raciocínio do dilema do prisioneiro tratado pela teoria dos jogos não cooperativos.

Resultado análogo ao obtido teoricamente é sugerido pela evidência empírica exaustivamente relatada por Scherer (1980: 151-152) e por um conjunto enorme de trabalhos de Organização Industrial, realizados nas décadas de 60 e 70, e que mostram mercados oligopólicos apresentando os mais variados tipos de desempenho.

A teoria dos mercados contestáveis também colaborou para pôr em xeque a hipótese da concentração-coalizão, à medida que sustenta que uma estrutura oligopólica pode, teoricamente, apresentar um desempenho competitivo se o mercado for perfeitamente contestável. Quanto mais próximo desta situação estiver um determinado mercado, mais fraca a relação inversa entre estrutura e desempenho.¹⁷

Ainda que a hipótese da concentração-coalizão se verificasse teórica e empiricamente, a atuação sobre as estruturas ainda teria a dificuldade de dosar a reestruturação de um mercado e o limite de sua concentração.

A contribuição imprecisa que a teoria econômica oferece para o controle das estruturas de mercado enfraquece a base das legislações antifusões (*anti-merger*) e aquisições, cujo objetivo é dificultar o processo dinâmico da concentração, de forma a manter as estruturas competitivas de mercado.¹⁸

O que a teoria econômica oferece são **critérios** para que os casos de fusão e aquisição sejam analisados um a um. Esses critérios envolvem considerações de eficiência técnica e de economias de custo de transação.

Quando as fusões se justificam pelo ganho de eficiência, pode-se esperar que a concorrência leve a um aumento da concen-

17 O "rationale" fornecido pela TMC serviu de argumento para a defesa da desregulamentação de vários setores da economia americana (Farina, 1990).

18 Esse enfraquecimento da hipótese de concentração-coalizão e a influência crescente dos economistas na política antitruste americana levaram à revisão dos Guidelines, oferecendo o novo posicionamento do Departamento de Justiça e da Fair Trade Commission. Em 1984, os Guidelines de fusões trouxeram o critério de eficiência para o centro das decisões, considerando a concorrência internacional potencial como disciplinadora dos oligopólios domésticos. Em 1985, as restrições verticais passaram a ser consideradas como eficientes em princípio e, portanto, favoráveis aos consumidores.

tração no momento subsequente. Isto é, o critério da eficiência estática é muitas vezes incompatível com o critério de preservação de uma **estrutura** competitiva.

Scherer (1991: 136) alerta para o fato de que muitas das discussões sobre a relação entre política antitruste e eficiência se caracterizam por privilegiar o que não é importante. Mais importante do que a eficiência alocativa é a "ineficiência-X".

Pode-se argumentar que na ausência de forte pressão competitiva as empresas podem acumular e reter "gorduras" organizacionais e outras manifestações de custo excessivamente elevado. Uma vigorosa concorrência no mercado de produto disciplina a gerência. A concorrência no mercado de capitais pelo controle de corporações também pode impor essa disciplina se as aquisições estiverem fundamentadas na expectativa de que uma gestão eficiente levará a resultados econômicos futuros favoráveis. Certamente a experiência americana da década de 80 nos Estados Unidos não sustenta essa hipótese. D. Ravenscraft & F.M. Scherer (1987) apresentam uma análise do que ocorreu com as empresas após as fusões e mostram que em sua maior parte houve nova separação, venda de partes da empresa ou mesmo a falência, evidências que sugerem motivos menos nobres do que a busca de eficiência no processo de fusões e aquisições.

Se o controle das estruturas está sujeito a grandes dificuldades e, de fato, não tem logrado evitar o aumento da concentração, mesmo na economia norte-americana, restaria o controle da **conduta** das firmas. É nesse sentido que em vários países é adotada uma postura de defesa da concorrência ou do justo comércio, atribuindo um papel secundário para as ações antitruste.

No rol das condutas consideradas anticompetitivas três parecem fundamentais: prática de preços abusivos, prática de preços predatórios e formação de cartel. A primeira pressupõe uma posição dominante no mercado. A segunda procura estabelecer, estrategicamente, essa posição. A terceira busca reproduzir uma situação de monopólio, estabelecendo acordos de fixação de preços e determinando cotas de produção.

Dominick Armentano (1986) considera que as forças de merca-

do são suficientemente poderosas para dispensar qualquer ação em defesa da concorrência. Mesmo no tocante a acordos de fixação de preços, criar-se-iam incentivos para a entrada de novos concorrentes, mais cedo ou mais tarde.

O problema está exatamente na qualificação “mais cedo ou mais tarde”. O **tempo** é uma das barreiras à entrada mais importantes, nos casos relevantes para uma política antitruste. Se uma empresa geradora de energia elétrica opera como um monopólio privado e quadruplica suas tarifas pode atrair concorrentes. Levará anos, entretanto, para que a nova firma possa operar. Antes disso, essa concorrente potencial poderá desistir da empreitada se perceber que depois de todo esse tempo os lucros não serão os de monopólio, já que serão forçados a reduzi-los para um nível realístico. O monopolista estabelecido poderá mesmo realizar prejuízo durante algum tempo, com o objetivo de firmar reputação e impedir novos eventuais concorrentes.

Tais considerações são especialmente verdadeiras para setores oligopolizados, onde o capital fixo é importante e é específico.

Existe ainda o argumento de que o cartel não é uma organização sustentável e, portanto, durável. Haveria sempre incentivo para que seus participantes burlassem os acordos de cotas e preços. Como já afirmado anteriormente, a teoria dos superjogos ou jogos repetidos demonstra a existência do equilíbrio de coalizão tácita. Mas se isso é ainda muito abstrato, há um argumento irresistível levantado por Kenneth Elzinga. “...people keep trying to form cartels. If there's no money there, are these people fools? Are they crazy? You take a look at the track record of the Justice Department for the past eight years. Dozens and dozens and dozens of price-fixing rings broken up in paving and contracting industry in the Southeast. We look at the history of American business, and people keep forming cartels, even in the face of jail and fines.” (apud Greer, 1992: 389)

Há também descrença na prática de preços predatórios como uma estratégia convincente para forjar uma posição de monopólio sem que haja uma real vantagem decorrente de maior eficiência ou economias de custo de transação. Não seria uma

estratégia convincente porque além de realizar prejuízos durante o tempo necessário para eliminar os concorrentes, essa estratégia demandaria uma eliminação concomitante de todos os concorrentes potenciais depois que a firma elevasse seus preços para reaver seus lucros.

A prática de preços predatórios está, em geral, amparada por uma prática de subsídio cruzado para financiá-la. Esse subsídio cruzado pode ser implementado por meio de uma discriminação de preços, quando se trata de um produto único. É aí que reside a preocupação com a discriminação enquanto estratégia relevante para considerações de defesa da concorrência. O mesmo subsídio cruzado poderá ser financiado pelo lucro monopólico obtido pela firma com outros produtos se ela for multiprodutora ou faça parte de um conglomerado.

A política de preços predatórios continuará a ser uma preocupação toda vez que a barreira do tempo estiver presente, garantindo um longo período para recuperação dos lucros perdidos e talvez afastando até eventuais concorrentes, mediante uma reputação de guerra de preços.

É desnecessário dizer que preços abusivos seguem o mesmo raciocínio. A grande dificuldade do controle dessa prática é sua identificação. A título de exemplo, pode-se relatar a experiência alemã a esse respeito. Segundo Ruppeit, têm-se utilizado vários procedimentos para definir o que é um preço abusivo, o que requer definir o que seria o preço competitivo. Uma estratégia é comparar com os preços praticados em outros países, depois de ajustá-los para fazer face a características específicas desses mercados (Ruppelt, 1991). Esta não é uma forma isenta de distorções, mas tem sido utilizada pelo Bundeskartellamt (Escritório Federal de Cartéis).

Outras práticas restritivas da concorrência são certamente utilizadas para tentar obter lucros elevados em prejuízo do consumidor. O grande problema está em separar o vigor de uma concorrência legítima das práticas predatórias. Nenhum arranjo contratual ou procedimento deve ser considerado anticompetitivo *per se*. Cada um tem que ser analisado segundo orientação de

ganhos de eficiência e de economias de custo de transação, especialmente no âmbito de contratos entre fornecedores e clientes, franquias, vendas casadas etc.

O que tem sido sugerido é a utilização de um método comparativo entre os diferentes arranjos institucionais possíveis, a fim de separar ações em busca do poder de monopólio daquelas dirigidas para ganhos de eficiência no âmbito da firma e de suas transações.¹⁹

Williamson atribui parte das mudanças ocorridas na legislação americana da década de 70 ao reconhecimento de que as transações realizadas com ativos específicos (a localização, produto ou recursos humanos) em condições de racionalidade limitada ganham eficiência mediante o que ele denomina de contratos não-convencionais.²⁰ A estrutura de governança e o preço são determinados simultaneamente. Se está aberta a possibilidade do comportamento oportunista, então para que a atividade produtiva seja realizada o preço deverá incorporar esse risco. Contratos, nesses casos, reduziriam esse preço, à medida que estabelecessem garantias a cada uma das partes envolvidas nessa relação de monopólio bilateral.

Um critério relativamente simples para indicar o objetivo de eficiência nesses contratos é, portanto, a caracterização dos ativos físicos ou humanos das firmas envolvidas. Na presença de especificidade, há indícios de economias nos custos de transação que podem ser considerados como um ganho de eficiência tão importante quanto à tecnológica. Se os ativos são de uso geral, há indícios de que o objetivo é obstar a concorrência.

Diante do enorme desafio posto para as agências antitruste, no sentido de disciplinar a concorrência sem desincentivar o processo de rivalidade, Bork sugere que, na dúvida, nada se altere. É melhor permitir o abuso do que obstar a competição.

19 V. Williamson (1985), especialmente capítulos 4, 9, 11 e 14.

20 Se um fornecedor adquire equipamentos produto-específicos para atender a demanda de um cliente que necessita dessa matéria-prima para cumprir seu processo produtivo, então ficou estabelecida uma relação de monopólio bilateral, com possibilidade de ocorrer ações oportunistas, de ambos os lados.

4.4 - Da eficiência estática para a eficiência dinâmica: o papel da cooperação horizontal e da concorrência

Mais importante do que a eficiência alocativa é a “ineficiência-X” e mais importante ainda é a eficiência dinâmica. (Scherer, 1991: 126)

P&D { Do ponto de vista dinâmico, há que se considerar o efeito das políticas antitruste sobre o processo de inovação. Também a esse respeito, a relação entre estrutura e desempenho é problemática. Sem dúvida, o grande motor que alimenta a busca de novos processos, novos produtos e novas organizações são os lucros monopolísticos. É para deixar de produzir *commodities* de baixa margem de lucro para produzir “especialidades” que as empresas investem em pesquisa e desenvolvimento.²¹ Entretanto, o que impede que o monopolista deite sua cabeça em uma almofada e descanse, para usar a expressão de Schumpeter, é a presença incessante de concorrentes potenciais. A concorrência é responsável não somente por preços competitivos, mas pela busca incessante do poder de monopólio por meio da inovação!

Segundo Scherer, a ação antitruste aponta para 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. Após sua fragmentação, suas despesas com P&D aumentaram e continuou gerando a incrível marca de uma patente por dia em seus laboratórios (Scherer, 1989).

P&D { A década de 90 está se caracterizando pela busca de acordos de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos entre megacorporações internacionais. Em 1984, a legislação americana foi alterada para permitir esses acordos, por meio do “National Cooperative

²¹ Estes termos foram literalmente utilizados por um diretor da Mossanto para definir a estratégia de longo prazo da empresa, em seminário realizado no IPE/USP.

Research Act". A justificativa de modo geral está baseada no montante de recursos que as pesquisas estão demandando, além das características de forte subaditividade de custos, existência de *free-riding* e possibilidade de sinergias decorrentes de *backgrounds* distintos de pesquisa e habilidades.

Este ponto merece, entretanto, alguma preocupação, à medida que pode haver efeitos anticompetitivos decorrentes destas *joint ventures*. Ordoover & Willig (1985, *apud* Shapiro & Willig, 1990) salientam que, ao substituir decisões independentes, esses acordos podem evitar a corrida de patentes e reduzir o ritmo das atividades de pesquisa e desenvolvimento, especialmente se combinar as atividades de P&D de firmas concorrentes, a menos que envolva redução significativa nos custos de P&D.

Anteriormente, o objetivo da ação antitruste era evitar um ambiente favorável a preços monopólicos, uma vez que estes resultam em uma alocação ineficiente de recursos do ponto de vista estático. As estruturas concentradas eram, entretanto, admitidas por representarem um ambiente propício para a eficiência dinâmica, mediante a inovação. Agora os acordos entre as grandes empresas se voltam exatamente para a pesquisa e desenvolvimento. De que forma, então, estará garantida a concorrência que todos acreditam representar o grande mérito da organização capitalista de mercado?

A concorrência é, por definição, um comportamento não cooperativo e, segundo Tirole (1988: 206-207), é o comportamento relevante para a teoria econômica que trata da Organização Industrial. Mesmo quando firmas entram em coalizão tácita esse é resultado de um comportamento ótimo não cooperativo em um contexto dinâmico, onde uma firma pode decidir não entrar em guerra com um rival para evitar uma retaliação posterior. Da mesma forma, assinar um contrato pode ser entendido como o resultado de um jogo não cooperativo, por meio do qual as firmas evitam uma concorrência predatória.

Para a teoria neoclássica a concorrência via preços é a que conta. Também na OI, a maior preocupação está no comportamento dos oligopólios com relação a preços e quantidades dos produtos. Toda forma de acordo que vise a formação de preços é

condenada e acusada de promover a ineficiência produtiva e alocativa, mediante a preservação dos lucros monopólicos ou da ineficiência-X. O comportamento não cooperativo deve, portanto, ser estimulado e preservado.

Os cartéis representam o comportamento cooperativo, por excelência, na visão convencional. Cartéis visam eliminar a concorrência de preços e impedir a entrada de novas firmas e, por isso, são condenados pelas políticas antitruste ou de justo comércio, em nome do interesse público.

Best (1990) argumenta que “a nova concorrência” que fez a indústria americana perder competitividade da manufatura de automóveis aos bens de consumo eletrônicos nos anos 70 e 80 baseia-se na inovação contínua em métodos, produtos e processos.²² A vantagem competitiva não está na produção de mais baixo custo mas no *design* superior dos produtos. Em um ambiente de inovação contínua a organização da firma tem que estar voltada de cima a baixo para a resolução de problemas e não para tarefas de rotina, característica do *Big Business*. Nesse contexto, torna-se estratégico estabelecer relações de cooperação entre firmas, seus fornecedores e consumidores. Best dedica várias páginas de seu livro para justificar a cooperação ou cartel de estabilização, onde a concorrência de preços é explicitamente suspensa, mas largamente compensada pela concorrência por meio de produtos.

Embora não reconheça explicitamente, Best também mostra que a concorrência via preços e custos baixos continua sendo fundamental para compreender, inclusive, o sucesso comercial do Japão e da Itália nos mercados internacionais. Na verdade, os competidores japoneses entraram nos mercados ocidentais mediante reduções substanciais de preços nos mercados de volume, que se estendeu, da mesma forma, aos nichos de mercados segmentados. As vantagens japonesas de custo baseavam-se em custos mais

²² Best (1990) denomina de “A Nova Concorrência” (The New Competition) ao paradigma de produção baseado na busca contínua de inovações em produtos e processos que podem ou não levar a menores custos e menores preços.

baixos de *overhead*, resultantes das novas formas organizacionais adotadas e que não podiam ser alcançadas por um simples aumento de produtividade dos fatores diretos de produção, sem a mudança na sua organização. Esse foi o caso das motocicletas e produtos eletrônicos de consumo.

Em um setor tipicamente comandado pela inovação a participação de mercado da Xerox foi atacada pelos concorrentes japoneses que estavam desenvolvendo novos produtos duas vezes mais rápido pela metade do **custo!** (Best, 1990: 132-155)

Nesse mesmo sentido, Hiroshi (1986: 72) apresenta uma interpretação diferente da de Best. O autor sustenta que tanto a política industrial quanto a defesa da concorrência tiveram seu papel no crescimento do Japão. Investimentos na indústria de aço, automóveis, computadores, semicondutores, dentre outras, foram incentivados pelo sentimento de segurança conferido pelas medidas protecionistas de política industrial em relação a importações. Entretanto, essas medidas não eliminavam a concorrência interna nessas atividades. Ao contrário, a concorrência era até mais intensa no Japão do que nos Estados Unidos e funcionou como um fator adicional para incentivar o investimento. Naqueles setores em que a política industrial assumiu a forma de supressão da concorrência interna por meio de cartéis o desempenho piorou: têxtil, petróleo e indústrias petroquímicas.

Inovação não se traduz apenas em *design* superior, mas também em custos mais baixos sem prejuízo da qualidade. Essa é a combinação que promove a difusão das inovações e torna vulnerável e permanentemente passageira a vantagem competitiva das empresas inovadoras. O ciclo do produto se encurta e o poder de monopólio torna-se fugaz. O cartel de preços e produto em nada contribui para obter a competitividade.

A cooperação horizontal, contudo, pode se tornar um importante fator de competitividade setorial quando há externalidades significativas na atividade produtiva e inovativa. Teece (1993), Porter (1990) e Best (1990) enfatizam a importância das economias de rede de informações como fator de competitividade adquirida, decorrente do processo de cooperação horizontal

entre firmas rivais. Discutindo o caso específico da indústria italiana de cerâmica, Porter salienta que os concorrentes estrangeiros têm que competir não apenas com uma firma em particular mas com uma cultura baseada na cooperação, que sustenta a vantagem competitiva de todo o distrito industrial, para utilizar a terminologia de Best.

Teece (1993: 19) apresenta o *benchmarking* como uma das circunstâncias em que o compartilhamento de informações entre rivais pode ter um efeito positivo sobre a competitividade. *Benchmarking* é o processo pelo qual as firmas identificam as melhores práticas em seu setor e avaliam quão distantes estão desse padrão de comportamento, permitindo estimular programas que levem à adoção dessas melhores práticas.²³ Tipicamente, o *benchmarking* envolve a coleta de informação de companhias consideradas excelentes e, portanto, seu traço distintivo repousa sobre o compartilhamento de informações. Citando Robert Camp, Teece salienta que compartilhar dados de *benchmark* beneficia a todos. Para ter sucesso, a firma tem que conhecer suas próprias operações, conhecer seus concorrentes, especialmente os líderes, e incorporar as melhores práticas, o que demanda obter informações, preferencialmente com a empresa foco ou por meio de terceiros. Compartilhando a informação de seu próprio sucesso, a empresa pode obter informação sobre o sucesso de outras firmas. Teece afirma que, no conjunto, todas estarão melhor posicionadas para competir. Nesse caso, portanto, a cooperação acaba por instigar a concorrência, ao mesmo tempo em que é por ela estimulada.

“Valores Comuns”, isto é, agregados referentes ao mercado ou à indústria, representam outra circunstância onde compartilhar

²³ O conceito de *benchmarking* deve ser analisado com cuidado. Trata-se da “melhor prática” associada ao padrão tecnológico, competitivo e organizacional vigente. Não pode ser tomado como um padrão absoluto de eficiência, mas como um arranjo que, nas condições vigentes, gera vantagens competitivas. O mesmo comentário pode ser aplicado ao conceito de *filière*, conforme utilizado pela escola francesa (Zylbersztajn, 1995).

informação melhora a competitividade, uma vez que melhora a capacidade de previsão do futuro e permite que investimentos e operações sejam programados com maior confiança e eficiência. (Teece, 1993: 22) Esse exemplo se aplica com muita propriedade à agricultura, em particular, e ao *agribusiness*, de maneira geral, no tocante à previsão de safras, estatísticas de estoques, tendências do mercado internacional e regional. Cada firma da indústria tem alguma base fragmentada para estimar esses valores. Compartilhando esse conhecimento imperfeito, as firmas em uma indústria aumentam a acuidade de seus julgamentos e podem planejar seus investimentos e operações com maior confiança e eficiência, reduzindo custos de longo prazo, uma vez que se minimizam os processos de super ou subinvestimento. A consequência é uma redução na dispersão de preços e, caso haja concorrência, um repasse do ganho de eficiência para o consumidor, reduzindo o nível de preços.

4.5 Da firma para os sistemas produtivos: o papel da cooperação vertical

Quando o contexto da concorrência se amplia internacionalmente, os mercados passam a ser integrados e a disputa competitiva deixa de ocorrer no contexto de uma firma isolada, tornando-se uma competição sistêmica.

Concorrência encerra a disputa por consumidores ou clientes, que pode se dar mediante vários atributos tais como preço, qualidade, regularidade de oferta, inovação. As variáveis relevantes de concorrência dependem de características intrínsecas dos produtos ou a eles atribuídas pelos consumidores. Portanto, pode-se identificar diferentes padrões de concorrência convivendo simultaneamente em um mesmo setor.

Construir e preservar vantagens competitivas, de modo a manter ou ampliar a participação no mercado, depende da capacidade de identificação, criação ou mudança das variáveis relevantes de concorrência transformando o meio ambiente em que a mesma se

estabelece, de modo favorável a si próprio.²⁴ Contudo, o comportamento estratégico vai além da identificação e adoção dos padrões de concorrência em vigor nos mercados relevantes. A ação estratégica se estabelece quando se cria ou recria novos padrões de competição.

Segundo Best (1990:139), a idéia de estratégia pressupõe escolher a forma de concorrência e desenvolver uma organização apropriada para a estratégia competitiva adotada. Isso implica que o objetivo de eficiência absoluta na produção (na acepção de custo mínimo) não é universal, mas contingente à estratégia competitiva, e a organização assume uma importância crítica no sucesso das firmas.

A concorrência não se dá primordialmente via preços, mas por meio de produtos com *design* superior. Se o *Big Business* busca a produção em massa a baixos preços e a hierarquia constitui-se na organização apropriada para essa estratégia competitiva, a **Nova Concorrência** busca a segmentação do mercado e a diferenciação dos produtos, exigindo flexibilidade organizacional, estruturada no sentido da resolução de problemas e na integração entre as atividades de pensar e fazer (Best, 1990: 3). Isto é, a estrutura de governança eficiente difere entre os dois padrões de competição.

Orientado por esse novo paradigma, Porter define um novo conceito que, diferentemente da visão clássica de vantagens comparativas, avalia a competitividade em função da existência de mercados segmentados, dinamismo tecnológico e uso adequado de economias de escala. Com essa perspectiva afirma:

“... um conceito aplicável de competitividade deve ser mais abrangente que aquele baseado em custos de produção, devendo incluir possibilidades de associar competitividade à organização interna eficiente e aos sistemas de comunicação e coordenação de atividades interfirmas.” (Porter, 1990: 84)

A competitividade não mais se limita à eficiência produtiva em

²⁴ Apoiado no conceito de comportamento estratégico de Schelling (1960: 160) “one that influences the other person's choice in a manner favourable to oneself by affecting the other person's expectations of how oneself will behave.”

nível da firma. Passa a depender de toda a cadeia produtiva e de sua organização. O modelo diamante de Porter, sobre o qual se baseia a análise da competitividade das nações, contém a idéia de que a competitividade é sistêmica e que a mesma depende de uma coordenação eficiente desse sistema.

Porter chama a atenção para a importância das indústrias correlatas e de suporte baseadas no próprio país. Fornecedores competitivos internacionalmente criam vantagens para as indústrias à jusante de várias maneiras. A mais importante é fomentar a inovação e o contínuo aperfeiçoamento por meio de relações estreitas e contínuas de trabalho. Fornecedores e usuários localizados próximos uns aos outros podem manter linhas eficientes de comunicação, um fluxo de informações rápido e constante, além de permitir testes recíprocos de novas tecnologias, acelerando o processo inovativo (Porter, 1990: 80).

Coordenação e Competitividade Sistêmica

Em um ambiente de constante mutação, a capacidade de transformar as ameaças de choques externos em oportunidades lucrativas de negócio depende da existência de um sistema de coordenação capaz de transmitir informações, estímulos e controles ao longo de toda a cadeia produtiva, a fim de viabilizar a nova estratégia.

Esse sistema de coordenação nada mais é do que o conjunto de estruturas de governança que interligam os segmentos componentes de uma cadeia produtiva. Dessa forma, os determinantes de um sistema eficiente de coordenação estão associados às características das transações que se estabelecem entre esses segmentos.

A habilidade de diferentes estruturas de governança responder a mudanças no ambiente competitivo é tratada pela ECT (Williamson, 1991) no contexto da firma, sendo a flexibilidade contratual *ex-post* uma importante característica de contratos de Longo Prazo.

Ao estender esse conceito para uma cadeia produtiva temos que contrapor não mais uma solução contratual referente a uma única transação, mas combinações de diferentes arranjos contratuais que se estabelecem nesse sistema como resposta às características das

transações que ocorrem entre seus diferentes agentes.

Conforme estabelecido pela ECT, o mercado é a forma mais eficiente de coordenação quanto menor a especificidade dos ativos envolvidos e quanto melhor a informação dos agentes, sendo o exemplo mais comum o mercado de *commodities* agrícolas. As transações de mercado são baseadas numa lógica individual não cooperativa.

A integração vertical internaliza as transações econômicas, tornando-as subordinadas à hierarquia, onde os custos de se transacionar no mercado são substituídos pelos custos do monitoramento e estímulos internos associados à estrutura organizacional interna da firma.

Contratos de Longo Prazo substituem a integração vertical na presença de especificidade de ativos e informação imperfeita. Constituem arranjos privados cuja função é prover mecanismos de estímulo e controle das ações dos agentes e distribuir os riscos do comportamento oportunista.

Quando o padrão de concorrência se baseia em contínua mudança técnica e segmentação do mercado, a consequência é um aumento da especificidade dos ativos e, portanto, de custos irrecuperáveis. Isso se dá porque novos produtos, métodos e processos, assim como a garantia de atributos especiais de produtos para segmentos específicos do mercado implicam transmitir essas mudanças ao longo de uma cadeia de etapas tecnológicas tecnicamente separáveis, isto é, de estabelecer uma coordenação em sintonia fina, onde o cumprimento de cada etapa pode comprometer o resultado de toda a cadeia produtiva. Os custos de transação tornam-se elevados diante da exposição ao comportamento oportunista, derivado de uma relação de barganha de preços entre clientes e fornecedores. A integração vertical pode se estabelecer, dando origem a uma estrutura setorial dominada por grandes corporações, a exemplo do *Big Business*. Alternativamente, pode-se estabelecer uma organização constituída de uma rede de fornecedores e distribuidores entre os quais se definem relações de cooperação e consulta, onde há um grau não usual de compartilhamento de informações, normas e padrões. Essas relações podem estar assentadas em contratos idiossincráticos formais ou informais.

Best sustenta que o novo padrão de concorrência exige flexibilidade organizacional em nível das firmas e relações cooperativas em nível da cadeia produtiva, facilitando o fluxo de sugestões, informações e consultas, estabelecendo um ambiente voltado à resolução de problemas, constante atenção ao detalhe e uma integração entre o pensamento e a ação.

Reconhecer que a ação cooperativa pode ser socialmente racional não elimina, contudo, a possibilidade do conflito distributivo entre os parceiros que, no limite, pode levar à integração vertical. Sexton (1986) argumenta que a integração vertical responde tanto às perspectivas de lucros, quanto à redução de riscos, bem como à estratégia de melhorar o poder de mercado ou proteger-se do mesmo.

Um ambiente de cooperação entre fornecedores onde prevaleça a confiança pode, inclusive, tornar desnecessários contratos formais. Da mesma forma, a existência de relações cooperativas espontâneas e baseadas na confiança mútua entre clientes, fornecedores e distribuidores não significa que não exista disputa de preços verticais. Pequenas firmas japonesas, exemplo comum de ambiente cooperativo, se defrontam com pressões contínuas das líderes manufactureiras para baixar preços e custos (Best, 1990: 16).

O equilíbrio entre a cooperação e a concorrência nas relações verticais determina a capacidade de um sistema responder a choques externos, tais como uma mudança no ambiente legal, novas restrições impostas pelos consumidores ou ainda a introdução de uma nova tecnologia. A velocidade de ajustamento do sistema a tal choque pode se transformar em um elemento-chave para definir a sua competitividade.

Mesmo que um sistema (i) apresente maiores custos de produção quando comparado a um sistema (j), se o primeiro tiver elementos de coordenação mais eficientes poderá ajustar-se mais rapidamente e superar o sistema (j) de menor custo de produção nas condições iniciais. Ele será mais competitivo, podendo ganhar margens de mercado, enquanto o sistema concorrente se ajusta.

O sucesso dessa resposta vai depender da rapidez com que a informação flui por meio do sistema, como os agentes reagem ante ajustamentos com impactos distributivos e, especialmente,

da capacidade que os agentes têm de criar instituições para auxiliar no processo adaptativo.

Como as estruturas de governança eficientes dependem das características das transações e estas dependem da tecnologia, das instituições e das estratégias empresariais, podem se formar vários padrões de coordenação associados a diferentes grupos estratégicos. O resultado será um processo de diferenciação dos sistemas a partir das características do padrão competitivo que, por sua vez, determinará as características das transações intersegmentos.²⁵

A definição do ambiente institucional e organizacional interfere na operação do sistema, sendo considerados um vetor de parâmetros de deslocamento que afetam a estrutura de governança mais eficiente.

Conforme visto na parte I deste livro, Williamson considera três tipos de deslocamentos que se distinguem pela maneira pela qual afetam o sistema de coordenação original: deslocamentos do tipo inconseqüente, conseqüente e altamente conseqüente, isto é, com efeitos não triviais.

Duas formas de adaptação podem ocorrer. A primeira é aquela que não requer intervenção, sendo inteiramente dependente de sinais de mercado e onde os ajustamentos necessários ocorrem a custo zero. Esta forma de ajustamento se coaduna com o conceito de competição perfeita e com o que o autor denomina de ficção dos custos de transação iguais a zero.

A segunda forma de adaptação requer intervenção institucional ou hierárquica. A literatura classifica o nível de coordenação em autônoma, coordenada e estritamente coordenada, para permitir acomodar os diferentes tipos de intervenção. Com o aumento do nível de especificidade dos ativos a necessidade de cooperação para permitir as adaptações necessárias torna-se maior, a eficácia da adaptação diminui e os custos de uma adap-

25 Conforme analisado na parte subsequente, após a desregulamentação o sistema agroindustrial do café brasileiro transformou-se em pelo menos dois subsistemas associados a diferentes grupos estratégicos: o subsistema de concorrência por qualidade e diferenciação de blends, o subsistema do café commodity.

tação inadequada aumentam. Nesse caso, tendem a prevalecer estruturas de governança híbrida (como contratos de longo prazo) ou hierárquica (i. e., integração vertical).

No caso de respostas estritamente coordenadas que envolvem um número grande de agentes no sistema produtivo, as instituições devem ser construídas de modo a permitir o processo de coordenação.

Considerando-se os tipos de governança existentes e o aparato institucional construído pelos agentes do sistema é possível buscar-se identificar fontes de maior dinamismo adaptativo, especialmente quando se estuda em base comparativa. Existem prêmios para serem colhidos pelos sistemas mais flexíveis e permeáveis a adaptações.

Um exemplo pode ser dado pela imposição de restrições a resíduos químicos em vegetais, tal como aquelas existentes no mercado holandês.²⁶ Tais restrições podem implicar mudança radical da tecnologia adotada pelos produtores e também modos de manipulação pós-colheita. A questão da coordenação eficiente deve buscar identificar os mecanismos existentes que informam os produtores da nova regra, e como tais mecanismos proporcionam opções factíveis para os produtores. Caso uma cooperativa seja capaz de se organizar com rapidez, existe um prêmio no mercado, que pode significar simplesmente a manutenção da sua presença no mesmo ou pode significar um importante movimento induzido de diversificação de produtos (Farina & Zylbersztajn, 1994).

Assim, três aspectos são relevantes para a análise da adaptabilidade de sistemas produtivos:

a. Em primeiro lugar, o tipo de impacto e a necessidade de intervenção para motivar a adaptação. O ajustamento de custo mínimo dá-se pela via de mercado, onde estão presentes os incentivos de maior poder adaptativo.

b. Em segundo lugar, a identificação do que se poderia chamar de um sistema totalmente adaptado e a identificação dos incentivos

²⁶ Para detalhes ver Zylbersztajn et alli (1992).

que devem ser criados para provocar o ajustamento. Tal condição assume a necessidade de desenhar uma instituição burocrática (governamental ou não) que seja capaz de atuar sobre todo o sistema, identificando aspectos distributivos e proporcionando espaço para um processo continuado de negociações.

c. Em terceiro lugar, decorrente do anterior, a busca de regras para o desenho ótimo destas instituições, que permitam a redução do tempo dos ajustamentos²⁷.

O Papel do Estado e das Organizações de Interesse Privado

Na presença de externalidades, bens públicos ou coletivos e de informação imperfeita as decisões orientadas pela racionalidade individual não são consistentes com a racionalidade coletiva. O equilíbrio não-cooperativo não é Pareto-ótimo e, portanto, pode-se obter vantagens a partir do comportamento cooperativo. Em tais casos, o comportamento racional dos participantes do mercado tem que estar subordinado a alguma forma de controle autoritário exercido pelo Estado ou por algum outro agente (Streek & Schmitter, 1985: 23).

Pode-se definir política pública como o conjunto de ações que visam compatibilizar a racionalidade privada com a racionalidade coletiva.

Traxler & Unger (1994: 7-10) argumentam que diferentes tipos de organização podem desempenhar esse papel: o Estado, o corporatismo e as redes de cooperação (*networks*).²⁸ Cada uma dessas organizações representa diferentes sistemas de incentivo que governam as atividades dos agentes econômicos. Existem três sis-

²⁷ O desenho das instituições não será desenvolvido nesse trabalho por exigir uma literatura e enfoque teórico-analítico próprio, consistente mas diferente daquele utilizado.

²⁸ "[Networks]...refers to relationships of intensive and long-term cooperation between firms, which are neither anonymous market relations nor formalized hierarchic relations....Networks may take various forms: supplier-customer contracts, regular but informal conversations between management, interlocking directorates or joint-ventures." (Traxler & Unger, 1994:9) Os autores incluem os contratos relacionais de Williamson nessa classificação.

temas básicos de incentivo: poder, recompensas materiais e reconhecimento de valores e normas (normative recognition). Cada organização pode combinar diferentes sistemas de incentivo, tornando mais complexa a distinção entre elas.

O Estado combina autoridade, poder e recompensas materiais e depende de incentivos normativos, já que sua autoridade exige legitimação.

No corporatismo, as funções são desempenhadas por associações privadas, agindo de maneira autônoma ou em cooperação com agências governamentais. A exemplo do Estado, o conjunto de incentivos é uma mistura de poder, recompensas materiais, normas e valores. A estabilidade da provisão dos bens coletivos requer uma certa convergência entre os interesses da associação e de seus membros, embora existam muitos problemas potenciais a serem enfrentados.

Nas redes de cooperação, os participantes preservam sua autonomia, mas estão ligados por uma dependência mútua na provisão de conhecimento, informação, pesquisa e desenvolvimento etc. Esse relacionamento requer confiança, obrigações mútuas, compartilhamento de normas e valores e interesses.

Os bens coletivos podem ser fornecidos pelo Estado ou pelas associações privadas, conforme discutido anteriormente. Ambos apresentam custos para a implementação e execução das atividades que envolvem a provisão dos bens coletivos. Implementar uma política setorial por meio de organizações privadas pode resultar em um processo moroso e custoso de tomada de decisões, nem sempre mais eficiente do que a própria burocracia estatal. Adotando a prescrição de Williamson (1993b) da "ineficiência remediável",²⁹ o arranjo organizacional que viabiliza a implementação de uma política estratégica para o setor é contingente às instituições onde é concretizado, e nenhum tipo de orga-

²⁹ Williamson define ineficiência remediável aos resultados para os quais não se pode descrever e implementar alternativa factível superior que gere ganhos líquidos. Essa organização alternativa deve ser superior não somente quanto à tradicional redistribuição de "peso morto", mas também quanto ao processo de político que sustenta essa redistribuição.

nização deve ser descartado *a priori*.

No início dos anos 80, os debates sobre a desregulamentação na economia européia levaram a uma intensa discussão sobre o papel das **associações de interesse privado** no contexto de uma redução da intervenção do Estado na economia. As associações não se confundem nem com o Estado, nem com o mercado. Têm regras próprias de funcionamento, e uma “racionalidade” específica para sua existência (Streek & Schmitter, 1985).

Associações de interesse privado também não substituem o mercado ou o Estado. O poder das associações se autogovernarem não surge, em geral, espontaneamente. Para assumir essa função, as associações necessitam ser providas de autoridade para obrigar certos tipos de comportamento e coibir outros e essa autoridade só pode ser concedida pelo Estado, ou obtida por consenso.³⁰ Por outro lado, a ameaça de intervenção estatal nessas organizações ajuda a coadunar suas ações com o interesse público. Nesse sentido, a operação de organizações de interesse privado exige um Estado forte que tenha a capacidade de estabelecer e controlar procedimentos, e não o contrário.

A presença de uma agência forte de defesa da concorrência é especialmente importante quando a estratégia setorial é concebida e implementada por associações privadas. Entretanto, essas agências devem reconhecer que em uma economia de mercado há um enorme espaço a ser ocupado por ações de caráter cooperativo e que não devem ser ingenuamente confundidas com ações cartelizadas visando apenas lucros monopólicos de curto prazo. Esse tipo de ação é, obviamente, possível e passível de controle. Entretanto, a provisão de bens coletivos demanda uma ação coordenada entre potenciais concorrentes e que promove a competitividade tanto de firmas individuais quanto do setor como um todo.

³⁰ Exemplos dessa transferência do poder de mando do Estado para associações privadas podem ser encontrados no funcionamento do Milk Marketing Board da Inglaterra ou na Suíça.

Política Industrial e Política de Defesa da Concorrência

Propor uma ação articulada entre a política industrial e de defesa da concorrência chega a ser uma heresia para os padrões tradicionais de concepção dessas políticas. Fox e Sullivan (1990) consideram os teóricos e defensores da política industrial como adversários da política antitruste, colocando-os no mesmo nível dos ultraliberais, que os autores responsabilizam pela tentativa de eutanásia da política norte-americana nos anos 80. A convergência entre as duas modalidades de política é orientada pelo objetivo comum de estímulo à obtenção de vantagens competitivas dinâmicas, em mercados crescentemente integrados. As políticas antitruste têm como papel manter o vigor competitivo, quando esse vigor não é uma característica natural dos mercados. A política industrial tem como objetivo estimular a criação e desenvolvimento de instituições e organizações que garantam a provisão dos bens públicos e coletivos que interferem na competitividade privada.

Colocado nesses termos, esses dois conjuntos de instrumentos de ação encerram as forças de cooperação e conflito, ingredientes necessários para a busca incessante da inovação e da eficiência.

Em um ambiente de concorrência globalizada o Estado e as organizações de interesse privado continuam a representar soluções mais eficientes que o mercado para a provisão de bens públicos ou coletivos coadjuvantes na criação e manutenção das vantagens competitivas das firmas e dos sistemas.

A provisão eficiente de bens públicos ou coletivos afeta a competitividade privada de empresas individuais, constituindo o que Piore & Sabel (1983) denominam de infra-estrutura extrafirma e que compõem instituições setoriais na acepção de Best (1990).

“Um setor pode incluir uma variedade de práticas interfirmas e agências extrafirmas, tais como associações comerciais, programas de aprendizado, arranjos de comercialização conjunta, comissões regulamentadoras, estabelecimento de normas e padrões. Instituições setoriais podem influir na organização das firmas individuais e suas estratégias, assim

como na competitividade coletiva do setor em relação a outros setores localizados em outras regiões. Desse ponto de vista, as firmas não apenas competem, mas podem cooperar para fornecer serviços comuns, para estabelecer as regras do jogo de mercado e estratégias de investimento." (Best, 1990: 17)

Best, assim como Teece, admite até os chamados cartéis de estabilização como benéficos à competitividade setorial no longo prazo. "Uma intensa competição local, via preços, pode reduzir a competitividade local, particularmente em indústrias com elevados custos fixos, ao limitar a capacidade do setor para investir em seu futuro; o resultado é uma menor capacidade de competir com setores rivais de outras regiões. Dessa perspectiva, o desenvolvimento do setor pode ser estimulado, restringindo a concorrência de preços durante períodos de excesso de oferta ou de investimentos substanciais, ou em indústrias caracterizadas por elevados custos fixos. As firmas podem cooperar em relação a preços a fim de competir mediante qualidade, inovação ou liderança tecnológica. A regulação do mercado é do interesse de todas as firmas, ao evitar ações racionais do ponto de vista privado que con-

trariam a racionalidade coletiva." (Best, 1990: 18)

Consultas de preços são consideradas por Teece como representativas de competitividade em setores oligopolizados. (Teece, 1993: 27) Podem evitar guerras de preços que, no longo prazo, são prejudiciais do ponto de vista social.

Ao mesmo tempo, Best reconhece que a cooperação interfirma pode prejudicar o desempenho econômico, conforme previsto pela visão convencional, e afirma que o desafio é estabelecer meios de cooperação que gerem benefícios comuns para as firmas envolvidas e para a economia local, evitando os efeitos prejudiciais ao desempenho econômico. Existe uma permanente tensão entre a concorrência e a cooperação.

Best propõe duas condições para que o equilíbrio entre concorrência e cooperação se estabeleça. Primeiro, deve haver um propósito claro para a cooperação, o que significa desenvolver e implementar uma estratégia setorial que é construída a partir das estratégias das firmas individuais e, ao mesmo tempo, as influencia. Segundo, é

necessário haver um meio de monitorar e obrigar as ações individuais de forma a contrabalançar a tendência ao comportamento *free rider*.

A criação de uma estratégia setorial pode emergir da ação privada e ser administrada por associações também privadas, ou pode ser orientada pela política industrial governamental.

Nesse contexto, a política industrial perde seu caráter de supressão da concorrência e concessão de subsídios e passa a ter uma dimensão estratégica de dar condições para o estabelecimento de redes interfirmas de informação e consulta, prover serviços coletivos e, principalmente, examinar os pré-requisitos para a competitividade sustentada e assegurar que as firmas possam responder rapidamente à medida que novos mercados emergjam.

Exemplos desse tipo de ação estratégica pode ser encontrado na provisão de laboratórios industriais ou de pesquisa para tecnologias básicas, sistemas de levantamento e acesso a informações sobre negócios, mercados e tecnologias, estabelecimento de normas e padrões que reduzem os custos de transação interfirmas.

As câmaras setoriais que reúnem toda uma cadeia produtiva podem funcionar como fóruns de participação estatal e privada, cujo objetivo é identificar as áreas de cooperação entre seus segmentos e oferecer instrumentos de negociação que ajudem na solução dos conflitos distributivos que naturalmente aparecem. Isto é, existem situações em que os benefícios de uma ação coordenada e cooperativa ao longo da cadeia produtiva são evidentes. No entanto, a distribuição dos benefícios gera motivo para a barganha, cujo custo pode inviabilizar a obtenção dos benefícios mencionados.

Na experiência brasileira do início dos anos 90, a constituição das **câmaras setoriais**³¹ elevou as associações de classe à posição de intermediários de uma política industrial visando ganhos de qualidade e produtividade nas diversas cadeias produtivas, dentre as quais

³¹ Câmaras setoriais estão calcadas no conceito de cadeia produtiva e muito se aproximam da concepção de setor pretendida por Best (1990). Essas câmaras são patrocinadas pelo governo federal brasileiro, embora já existam câmaras setoriais estaduais. Não surgem espontaneamente entre os agentes decisórios privados, mas pela determinação do Estado.

as de alimentos e fibras. No entanto, os resultados mais notáveis alcançados nessas câmaras envolveram negociações sobre renúncia fiscal (indústria automotiva, e a redução de ICMS para o café) e acordos quanto a políticas de preços (indústria farmacêutica), o que está muito distante do que se entende por política industrial.

Nesse contexto, é compreensível que essas organizações fossem vistas como entidades responsáveis pela “cooptação” das agências governamentais para a manutenção dos interesses de seus associados, conforme a visão convencional da teoria da regulamentação. As associações foram, por muito tempo, tratadas pelos economistas do mundo desenvolvido como cartéis, e vistas com desconfiança pelas agências antitruste como causa de distorções na alocação de recursos da sociedade.

Com base em um estudo sobre a indústria automobilística brasileira, Salgado (1993) sustenta que a experiência corporatista brasileira de política industrial, consubstanciada na organização de câmaras setoriais, incentivou o processo de *rent-seeking*, promovendo a cartelização e a vocalização de interesses defensivos daquela indústria. Segundo a autora, a dimensão dinâmica da concorrência é individual. A decisão de investir e inovar são processos eminentemente individuais, em que cada empresa escolhe o seu caminho e o seu modo de trilhá-lo. (Salgado, 1993: 316) Mesmo assim, reconhece que a política industrial é necessária, especialmente no tocante a setores intensivos em tecnologia. Em setores receptores de tecnologia a política de competição é a que deve prevalecer para estimular a inovação e a mudança.

Pode-se afirmar que o maior desafio de uma política industrial é encontrar o equilíbrio entre cooperação e concorrência. Uma forte política de defesa da concorrência³² pode se tornar um ingrediente

32 Utiliza-se, aqui, o termo política de defesa da concorrência ao invés do tradicional termo antitruste para dissociá-la da idéia de uma política contra grandes empresas que devem ser desmembradas. A Política de Defesa da Concorrência envolve ações no sentido de identificar e obstar esforços de dominação dos mercados desenvolvidos pelas grandes firmas, especialmente quando não existem fortes concorrentes.

fundamental para corrigir possíveis distorções da política industrial. Ao promover redes interfirmas, a política industrial pode, ao mesmo tempo, facilitar a supressão da concorrência de preços, cujas conseqüências (maléficas ou benéficas) não podem ser definidas no abstrato. Penrose (1959) salienta que a concorrência encerra o Bem e o Mal. A obtenção de vantagens competitivas duradouras depende de investimentos de longo prazo, estimulados pela busca do controle de mercado. Por outro lado, o controle de mercado reduz o incentivo à inovação contínua.

A concorrência é a força que leva à adoção de configurações eficientes de mercado. A pressão para a cooperação interfirmas advém, em parte, da pressão competitiva que acompanha uma rápida mudança tecnológica. Essa pressão competitiva, por sua vez, decorre da rivalidade de firmas que disputam o mesmo mercado de produto. Cooperação, portanto, pode ser resultado da concorrência, um comportamento de base não cooperativa.

Essas observações contêm desdobramentos importantes para o comportamento do setor público, tanto no tocante à política industrial quanto antitruste. Primeiro, abre espaço para que a tensão natural que existe entre essas duas linhas de intervenção governamental encontre pontos de convergência.

Política industrial ativa e defesa da concorrência passam a constituir um conjunto articulado de ações cujo objetivo maior é estabelecer um ambiente favorável e indutor da busca permanente da competitividade. Segundo, mostra que a concepção dessas duas políticas tem que acompanhar as mudanças nos padrões de concorrência que seguem diferentes paradigmas produtivos.

4.6 CONCLUSÃO

A competitividade ganhou o centro das atenções devido à crescente integração dos mercados. Nesse contexto, a regulamentação dos negócios privados e as políticas de concorrência passam a ter um novo papel: promover a cooperação e, ao mesmo tempo, estimular a concorrência.

As proposições normativas para a regulamentação continuam a se basear na presença de falhas de mercado que podem levar a um nível de competitividade inferior quando comparado a uma solução cooperativa.

Mesmo os autores que têm se dedicado às teorias econômicas positivas da regulamentação, a exemplo de Streeck W. & Schmitter ou Traxler, baseiam suas análises normativas nas falhas de mercado. Quando o comportamento não cooperativo falha em orientar corretamente as decisões dos agentes individuais abre-se espaço para a ação de organizações de caráter coletivo, cujo objetivo é compatibilizar a racionalidade individual com a racionalidade coletiva.

No entanto, as políticas públicas não precisam ser necessariamente implementadas pelo Estado. Associações de interesse privado também podem fazê-lo. Há, contudo, algumas situações para as quais a ação estatal é a solução de ineficiência irremediável.

A proposta do Estado fraco dos anos 70 vem sendo paulatinamente revista e reestruturada.³³ No presente trabalho essa discussão se limita à intervenção setorial e não macroeconômica. Nesse contexto, a literatura de regulamentação pode contribuir para identificar as características de organizações facilitadoras de mudanças estruturais e que apóiem a melhoria da competitividade internacional de setores econômicos.

Uma aplicação aos Sistemas Agroindustriais

As decisões das empresas do sistema agroindustrial não diferem, em natureza, das decisões de qualquer outra empresa capitalista,

³³ A revista *The Economist* escolheu como matéria de capa do número de outubro de 1995 o tema "The Myth of Powerless State" *The Economist* v.337, n.7935, October, 7th 1995. Na semana seguinte, a Revista *Veja* publicou entrevista com o sociólogo polonês Adam Przeworski na qual ele afirma que desde os anos 70 firmou-se um consenso de que o Estado que se criou na maioria dos países capitalistas era excessivamente grande, ineficiente, burocrático e isolado. Diante dessa constatação, a solução dada foi a redução máxima da intervenção do Estado na economia. No entanto, nos anos 90 passa-se a reconhecer que tem um papel a cumprir. (Veja, ano 28, n. 42, 18 de outubro de 1995).

cujo objetivo é promover a valorização de seus capitais, isto é, sua aplicação em oportunidades lucrativas. As estratégias empresariais desenvolvidas com essa finalidade dependem das instituições sociais que circundam os negócios privados e que estabelecem diferentes sistemas de incentivo para a ação.

Nas palavras de Douglas North (1990), as instituições influenciam os objetivos e as estruturas das organizações. Se o sucesso depende de favores, decisões ou concessões políticas, as organizações terão como objetivo influenciar o Congresso e os órgãos governamentais responsáveis pela política pública. Se o sucesso depende do desempenho no mercado, o objetivo será a obtenção e preservação de vantagens competitivas.

O processo de desregulamentação da economia brasileira, abertura comercial e progressivo dismantelamento do aparelho estatal de políticas públicas estabeleceram novas instituições para os agentes tomadores de decisões do *agribusiness*.

Nos primeiros quatro anos da década, assistiu-se a grandes mudanças institucionais, algumas que alteraram regras estabelecidas há quase meio século: a extinção do Instituto Brasileiro do Café, a privatização da comercialização do trigo, a desregulamentação da indústria moageira, a liberação dos preços do leite pagos ao produtor e dos produtos alimentares em geral, dentre outras.

A desregulamentação significou, além da liberação de preços, a eliminação de controle de entrada de firmas em mercados específicos (setor moageiro de trigo, torrefação e solubilização de café), e do fluxo de produto e matéria-prima, além das políticas mais gerais de eliminação de barreiras não-tarifárias às importações e redução de tarifas. Ao lado desse processo planejado de liberalização da economia do *agribusiness*, ocorreu também um processo aparentemente não planejado de desarticulação nas áreas de pesquisa pública, especialmente em agricultura, e órgãos de provisão de informações.

Após a implementação de tantas medidas liberalizantes, o Brasil passou a viver um momento de transição. Da euforia com a liberação das forças empresariais passou, progressivamente, para um estado de perplexidade, no qual foi se dando conta de que o mer-

cado não é uma organização onipotente e que, na verdade, há que se escolher entre arranjos sociais que são todos mais ou menos falíveis. Há que se confrontar **falhas de mercado e as falhas de governo** na busca de uma organização factível e, porque factível, necessariamente falha.

A desestruturação do setor público foi progressivamente transferindo para o setor privado atividades que são tradicionalmente atribuídas ao Estado, mesmo nas economias onde o mercado é, supostamente, soberano: financiamento da produção agrícola, políticas de estabilização da produção, a orientação da pesquisa tecnológica ou a provisão de informações. Algumas delas vão sendo administradas razoavelmente por decisões individuais que regem os negócios privados, isto é, pelas transações de mercado. As cooperativas têm assumido grande parte da responsabilidade dos serviços de estocagem, as agroindústrias têm desempenhado um importante papel no financiamento da produção agrícola. Novos instrumentos financeiros têm surgido como forma de viabilizar a comercialização de produtos agropecuários. Muitas atividades, contudo, estão à espera de soluções.

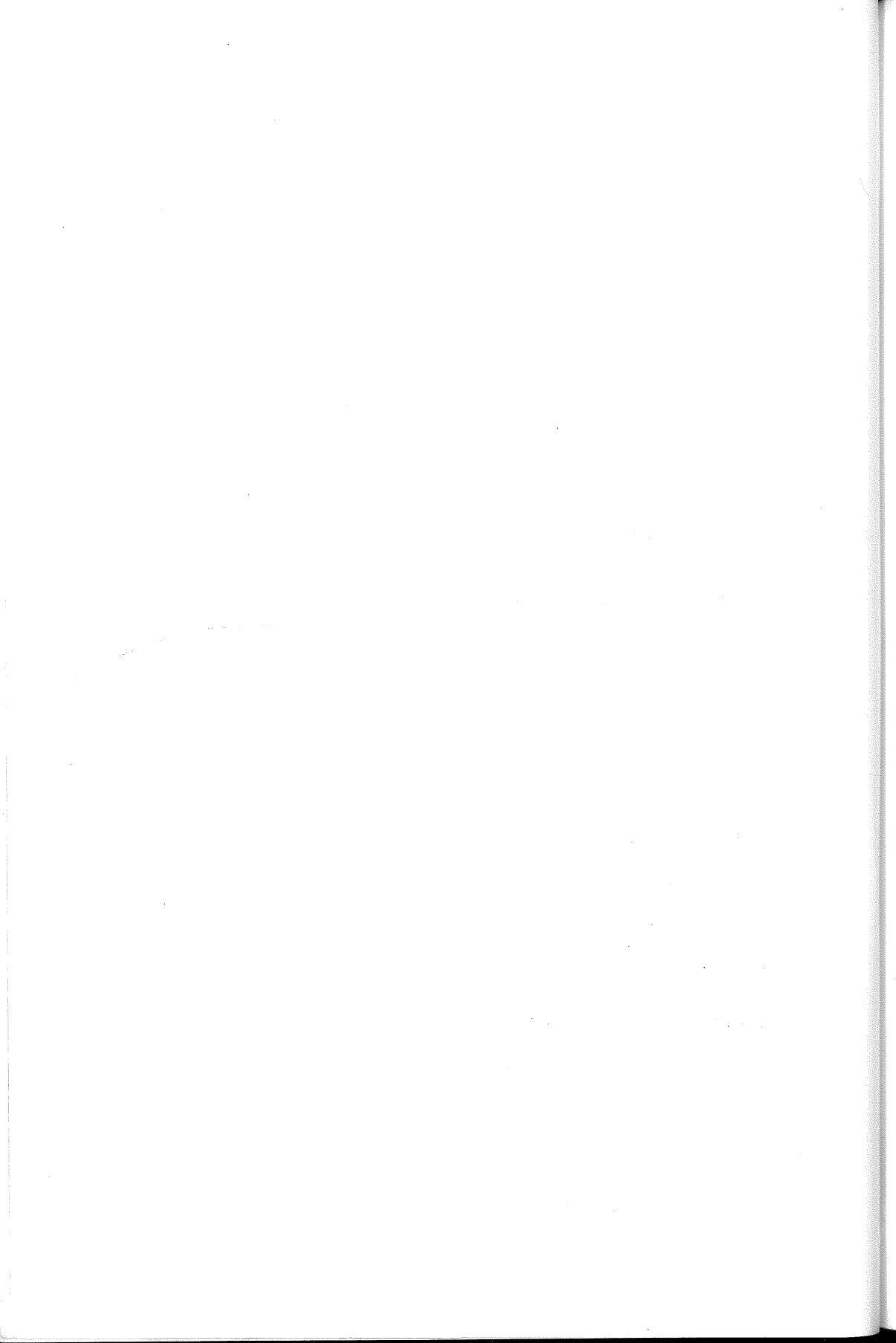
Ainda de maneira incipiente e precária, várias associações de interesse privado têm procurado cobrir as lacunas deixadas pelo mercado e pelo governo. Exemplos podem ser encontrados na Associação Brasileira dos Produtores de Leite B (ABPLB), que mantém um banco de dados invejável sobre o setor, informa sobre novas tecnologias e propicia estudos de interesse da atividade que jamais seriam realizados por um agente particular; na Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café (ABIC), que implantou um sistema de auto-regulamentação da qualidade e também propicia a realização de estudos que orientam estratégias de capacitação gerencial no setor; na Fundação de Desenvolvimento da Pecuária (Fundeppec), com suas ações no sentido de viabilizar a continuação das exportações brasileiras para mercados com barreiras não-tarifárias calcadas em padrões de qualidade; no Comitê Brasileiro do Café (CBC), uma organização privada que reúne toda uma cadeia agroindustrial específica e que tem a missão de representar o setor em

negociações internacionais; na recém-criada Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), o órgão mais abrangente nesse ramo de atividade e que busca seu espaço como agente de promoção da cooperação no *agribusiness* nacional.

Como outros sistemas produtivos, o *agribusiness* está exposto a uma concorrência cada vez mais intensa, que exige ações cooperativas e competitivas. Na busca, obtenção e preservação da competitividade tanto o Estado quanto as associações privadas e as empresas têm um papel a cumprir. A discussão conceitual desenvolvida nos itens anteriores é útil para analisar as estratégias de ação de cada uma dessas organizações, à medida que se pretende oferecer as bases para uma orientação estratégica para o *agribusiness* brasileiro.

PARTE III

A EXPERIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DE SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS NO BRASIL



CAPÍTULO 5

ABORDAGEM SISTÊMICA DOS NEGÓCIOS AGROINDUSTRIAIS E A ECONOMIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO¹

A ECT, criada originalmente como uma teoria da firma, pode ser expandida para explicar a organização de sistemas produtivos, definidos como um conjunto de relações verticais estabelecidas por contratos. Tais contratos, formais e informais, representam estruturas de governança intersegmentos, e formam uma ordenação que vai da governança de mercado à integração vertical.

Ao invés de definir a fronteira de eficiência da firma, o que se pretende é caracterizar a organização de sistemas de produção como estruturas eficientes de coordenação. Tal organização, portanto, estará associada às características das transações que se estabelecem entre os segmentos do sistema produtivo, dado o ambiente institucional em que as transações ocorrem.

Seguindo a tradição iniciada por Goldberg (1968), os sistemas agroindustriais compreendem os segmentos antes, dentro e depois da porteira da fazenda, envolvidos na produção, transformação e comercialização de um produto agropecuário básico, até chegar ao consumidor final. Nesse aspecto, convergem os conceitos de *filière*,²

¹ Baseado em Farina (1988); Farina (1990); Farina & Zylbersztajn (1991 e 1993); Zylbersztajn (1995). Esse conjunto de trabalhos representa um processo de evolução contínua que partiu da necessidade de adotar uma abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e depois encontrar e construir um referencial analítico para explicar e analisar esse sistema. Inicialmente desenvolvido como uma linha de pesquisa acadêmica de caráter individual, esse trabalho sofreu um novo alento e estímulo no contexto do Programa dos Negócios do Sistema Agroindustrial - PENSA, criado em junho de 1990.

² "Cadeia (*filière*) é uma sequência de operações que conduzem à produção de bens. Sua articulação é amplamente influenciada pela fronteira de possibilidades ditadas pela tecnologia e é definida pelas estratégias dos agentes que buscam a maximização dos seus lucros. As relações entre os agentes são de interdependência ou complementaridade e são determinadas por forças hierárquicas. Em diferentes níveis de análise a cadeia é um sistema, mais ou menos capaz de assegurar sua própria transformação" (Morvan, 1985, citado por Zylbersztajn, 1995:124).

na tradição francesa, e de ACS (*Agribusiness Commodity System*), na tradição norte-americana, definidos em momentos diferentes, dentro de concepções teóricas distintas.³ O conceito francês privilegia as relações tecnológicas, enquanto o de CSA enfatiza a coordenação. (Zylbersztajn, 1995).⁴

A concepção adotada no presente trabalho compartilha da abordagem de Goldberg: o foco da coordenação. No entanto, vai buscar elementos analíticos na teoria dos contratos de Williamson, que provê um referencial fértil para a compreensão dos diferentes desenhos que podem assumir os sistemas agroindustriais e sua capacidade de resposta a mudanças no ambiente competitivo e institucional.

Entende-se que um sistema agroindustrial (SAG) específico seja composto por firmas com distintos níveis de coordenação vertical. Entre estas são realizadas transações que podem se dar via mercado ou via contratos (formais ou informais). As instituições (regras do jogo) estabelecem o ambiente no qual as transações ocorrem e interferem tanto na definição dos objetivos das organizações quanto nas estruturas de governança adotadas. Compõem um ambiente estável, embora não necessariamente eficiente, que pode magnificar ou atenuar custos de transação.

Em um extremo poderia existir um SAG totalmente verticalizado, em que o poder de *fiat* seria exercido da produção agrícola até a distribuição varejista. No outro extremo haveria um SAG totalmente coordenado via preços estabelecidos no mercado, onde o elemento de cooperação é mínimo. E como uma proposição mais realista, um SAG seria composto por conjuntos de transações, go-

3 "An ACS (*Agribusiness Commodity System*) encompasses all the participants involved in the production, processing, and marketing of a single farm product. Such a system includes farm supply, farmers, storage operations, processors, wholesalers, and retailers involved in a commodity flow from initial inputs to the final consumer. It also includes all the institutions which affect and coordinate the successive stages of a commodity flow such as the government, futures markets, and trade associations..."(Goldberg, 1968:3)

4 Não é objetivo do presente trabalho apresentar uma revisão de literatura, o que pode ser encontrado em Zylbersztajn (1995) e Scarlato & Rubio (1991).

vernadas por diferentes graus de integração, nas quais existiriam elementos mistos de relacionamento pessoal e de confiança. (Williamson, 1985:83)

Por sua própria natureza, as aplicações da ECT exigem um conhecimento detalhado da indústria ou do sistema a ser estudado, uma vez que as condições de racionalidade limitada, incerteza, especificidade de ativos e outros atributos das transações variam caso a caso.

Mesmo considerando apenas o segmento agropecuário, existe uma diversidade considerável entre os produtos, tornando impraticável uma análise genérica da organização das transações agrícolas. No máximo, podem ser identificados alguns aspectos distintivos desses produtos que, certamente, influenciam na organização de sua produção e distribuição. (Masten, 1991:3) A dificuldade se amplia quando tratamos do Sistema Agroindustrial, o que pode ser constatado pela aplicação da análise realizada em Zylbersztajn (1995), que levou o autor a reconhecer que a generalização pode levar a interpretações errôneas e que uma análise aplicada deve descer ao nível microanalítico. Por esse motivo, Zylbersztajn é permanentemente obrigado a recorrer a exemplos específicos e só aprofunda a análise para o caso do sistema agroindustrial do café no Brasil. (Zylbersztajn, 1995 caps. 5 e 6) Em ambos os autores, contudo, encontram-se listadas características gerais dos produtos agropecuários que imprimem certas particularidades aos sistemas agroindustriais em geral.

Segundo Masten, o atributo mais notável dos produtos agrícolas é sua **percebibilidade**, que lhes confere especificidade temporal. Grande parte da função de coordenação na agricultura está relacionada direta ou indiretamente ao problema de adequação temporal. Portanto, as variações na estabilidade inerente dos produtos agropecuários e nos custos de sua preservação assumem uma importância decisiva nos determinantes das formas organizacionais de suas transações.

Outra característica importante é a baixa relação valor-peso de grande parte dos produtos agropecuários, que torna a localização geográfica altamente específica. À medida que o processamento

reduz essa relação, pode-se esperar que as unidades de transformação sejam localizadas na proximidade das fontes de matéria-prima (mas não necessariamente sob a mesma propriedade). Além disso, como a necessidade de refrigeração e de cuidados especiais aumentam o custo de transporte, a especificidade temporal agrava a especificidade locacional (Masten, 1991:21).

A especificidade temporal e o baixo valor-peso podem explicar a utilização quase generalizada de contratos formais entre os segmentos agrícola e industrial da laranja. Para o agricultor, o cancelamento de demanda do processador pode representar a perda da produção ou a necessidade de uma venda rápida (e de custos elevados) no mercado *spot*, para o qual o valor da fruta estará depreciado. Para o processador, a perecibilidade implica a impossibilidade de estocagem de laranjas *in natura* e, se o produtor não confirmar a entrega, as perdas estarão associadas à interrupção do processo produtivo ou à necessidade de uma rápida substituição da matéria-prima (em geral custosa), por meio do mercado *spot*.⁵

No caso do leite, a especificidade temporal pode explicar porque as cooperativas de produtores integram-se parcialmente para frente, incorporando algumas atividades de processamento, ainda que incorram em ineficiências produtivas pela não exploração de economias de escala e escopo. A constituição de cooperativas centrais que processam leite de cooperativas singulares pode reduzir a ineficiência produtiva, mas problemas de barganha entre a Central e as singulares podem dificultar a operação do sistema. Uma vez que contratos de longo prazo (formais ou informais) são inerentemente incompletos, a integração vertical para frente provê um mecanismo de proteção contra o oportunismo dos processadores, sejam eles privados ou cooperativas centrais.

Outra particularidade dos sistemas agroindustriais, no tocante aos atributos das transações, é que a dispersão geográfica da pro-

⁵ O mesmo ocorre com vegetais para processamento. Segundo Knoeber (1983, citado em Masten, 1991), 85% dos vegetais, em 1970, eram cultivados sob contratos, e 10% eram verticalmente integrados, nos Estados Unidos.

dução agrícola e as disparidades dos processos produtivos tendem a gerar elevados custos de administração interna, tornando relativamente ineficiente a integração vertical entre os segmentos agrícola e industrial. Essa é uma explicação para a predominância de contratos de Longo Prazo, ao invés de integração vertical, entre os dois segmentos, quando a especificidade de ativos é elevada.

Os demais atributos das transações operam de maneira similar a de outros setores: especificidades físicas e humanas, ativos dedicados, complexidade, incerteza e similaridade de processos estão na base das estruturas de governança eficientes, mas dependem de características particulares de cada transação (Parte I, cap.3).

Concretamente, existem diferentes SAGs dentro do *agribusiness* associados aos diferentes produtos: SAG do leite, do café, da laranja etc. As características específicas da produção, processamento e comercialização de cada um desses produtos irão influenciar as estruturas de governança que interligam os diversos segmentos, isto é, a organização do SAG, dado o ambiente institucional.

Diferentes regiões produtoras ou mesmo países produtores podem adotar diferentes tipos de organização do sistema, com maior ou menor grau de capacidade para responder a mudanças no ambiente competitivo. Por exemplo, a produção intensiva de leite nos Estados Unidos é muito mais “terceirizada” do que a produção intensiva de leite no Brasil. As granjas leiteiras brasileiras, que adotam a referida tecnologia, produzem a alimentação para o gado e o próprio gado, enquanto as granjas norte-americanas adquirem as forrageiras e o rebanho de terceiros.

Podem ser observadas, ainda, diferentes formas de organização dentro do mesmo SAG, formando subsistemas dentro do sistema maior. É o caso do **Leite A** dentro do SAG do leite no Brasil, que integra verticalmente as etapas de produção, pasteurização e envase do leite sob a propriedade do fazendeiro. Trata-se de um subsistema coordenado pela integração vertical dos segmentos agrícola e industrial, diferenciando-o do SAG geral.

A integração vertical, entretanto, representa apenas uma das possíveis estruturas de governança que atenderiam às exigências da legislação que regula a produção de Leite A e que determina

que a pasteurização e envase sejam **realizados na fazenda, mas não pelo mesmo proprietário**. Uma segunda alternativa seria a parceria entre o fazendeiro e uma empresa de pasteurização que fizesse os investimentos necessários dentro da fazenda e se responsabilizasse por essa etapa do processo. O problema é que esses investimentos implicam ativos dedicados com elevada especificidade locacional, trazendo problemas contratuais difíceis de serem resolvidos ante as incertezas quanto às condições do negócio no futuro.⁶ No entanto, é uma solução possível e que poderia ter vantagens, tanto em termos do montante de recursos investidos quanto de aptidões desenvolvidas nos diferentes negócios.

Da mesma forma que a firma estabelece estruturas de governança a montante e a jusante, condicionadas pelos atributos das transações (incerteza, frequência e especificidade de ativos), e pelas instituições, a organização do sistema dependerá dessas mesmas características para minimizar os custos de coordenação.

A organização eficiente dos sistemas depende das características das transações e estas são fortemente determinadas pela base tecnológica. No entanto, a tecnologia não exige uma forma organizacional única. Segundo Williamson, a tecnologia só determina a organização nos raros casos onde: (1) existe uma única opção tecnológica superior a todas as outras e (2) esta tecnologia implica uma única forma organizacional. A tecnologia e a organização são variáveis de decisão a serem tomadas simultaneamente, onde uma condiciona a outra (Williamson, 1985: 87). No caso de sistemas produtivos essa observação é ainda mais verdadeira.

É curioso observar, contudo, que alguns sistemas agroindustriais no mundo tendem a apresentar soluções organizacionais muito parecidas. Por exemplo, o sistema “integrado” de produção de fran-

⁶ As dificuldades colocadas por essa solução alternativa são as mesmas que surgem da análise dos condomínios industriais que estão sendo adotados pela indústria automobilística. Nesses condomínios, os fornecedores de partes e peças instalam-se dentro da fábrica da montadora, com seus próprios equipamentos e funcionários, e se responsabilizam por uma etapa do processo produtivo.

go tem sido adotado por países tão diversos quanto os EUA, Tailândia e Brasil.⁷ No Brasil, essa estrutura de governança tem se mostrado superior, o que pode ser percebido pela crescente participação de mercado das empresas que o adotam. Sadia, Perdigão, Ceval, Chapecó, dentre outras, apresentam variações nos termos dos contratos, mas todas adotam o sistema de integração ou de parceria rural.

No sistema leite, as diferenças de organização são maiores, tanto entre países, quanto entre regiões do mesmo país. No Brasil, as transações entre o segmento produtor e o de transformação é caracterizado por contratos informais estabelecidos entre a indústria e o pecuarista e mediado pelo transportador responsável pela linha de leite. Na Inglaterra, após o fechamento do *Milk Marketing Board* em 1994, são assinados contratos formais nos quais ficam estabelecidas regras de formação de preço e fluxo do produto, de acordo com critérios de qualidade e quantidade.

Uma das razões que explicam a diversidade de organização dos sistemas são as regras do jogo competitivo e as instituições que regulam os negócios privados em cada país. Ambas dependem da presença de regulamentação governamental ou privada e das políticas de comércio exterior dos respectivos países. Mesmo adotando padrões tecnológicos semelhantes, a regulamentação afeta os mecanismos de coordenação dos sistemas, levando à adoção de estruturas de governança diferentes.

Pode-se assumir a hipótese de que a pressão competitiva e a tolerância tecnológica vão definir o grau de convergência das formas de organização, à medida que contrapõem sistemas produtivos com diferentes opções em termos de tecnologia e organização. Quanto mais exigentes forem os padrões tecnológicos e quanto maior a pressão competitiva, tanto maior a semelhança entre as estruturas de governança.

⁷ O termo *integrado* vem escrito entre aspas porque não se trata de integração vertical, mas de um contrato que substitui a integração sob a mesma propriedade. No entanto, o termo é utilizado amplamente e só para finalidades analíticas merece qualificação.

No entanto, as diferenças mais substantivas de organização aparecem entre os subsistemas de cada SAG, e essas diferenças estão associadas às estratégias competitivas das empresas, especialmente no que tange à segmentação do mercado por qualidade e à diferenciação do produto.

As estratégias de segmentação por qualidade e diferenciação elevam a especificidade dos ativos transacionados entre os diferentes segmentos. Quando isso ocorre, novas estruturas de governança tornam-se necessárias para obter um processo eficiente de coordenação do sistema, e garantir o sucesso da estratégia. Um bom exemplo desse resultado é a produção, processamento e transformação de cafés *gourmet*, quando comparado ao café *commodity*. O primeiro subsistema trabalha com graus mais elevados de especificidade de ativos e exige, portanto, relações contratuais mais complexas entre os segmentos. O segundo subsistema utiliza o sistema impessoal de preços, generalizadamente (Farina, 1994).

Pela própria natureza das atividades desenvolvidas nos SAGs, esse é um sistema “receptor de inovações tecnológicas”, supridas por outros setores tais como a indústria de equipamentos, a indústria química, dentre outras (Dosi, 1988). Dessa forma, pesquisa e desenvolvimento não estão entre as estratégias mais importantes de concorrência e os investimentos são relativamente baixos.

O segmento produtor de insumos para o SAG é o que mais depende da pesquisa e desenvolvimento tecnológicos. Nesse segmento estão, por exemplo, as empresas de genética animal e vegetal. A indústria de equipamentos agrícolas e industriais e de insumos não agrícolas são importantes fontes de mudanças tecnológicas, e mantém uma relação lateral com o SAG.

As estratégias de inovação em processo e produto são baseadas no estoque de conhecimento desenvolvido em outros sistemas. O rastreamento das tendências de mudanças nos hábitos e padrões de vida dos consumidores é fundamental para a identificação de oportunidades de investimento e lucro. Conjugando tal conhecimento do mercado com a oferta de tecnologias, desenvolvidas em outros setores, torna-se possível o lançamento de novos produtos e processos que confiram às empresas vantagens competitivas.

No entanto, tais estratégias são rapidamente copiadas e devem, por isso, estar associadas às estratégias de diferenciação. Por esse motivo, a indústria de alimentos constitui-se no setor de maior investimento em promoção de vendas e propaganda, ao mesmo tempo em que apresenta um dos mais baixos níveis de investimento em P&D. (Sutton, 1992 e Connor *et alii*, 1985)

O leque de estratégias competitivas também está condicionado às instituições vigentes e, em especial, à regulamentação específica. Se a regulamentação estabelece um preço único para o país como um todo ou define um número limitado e preestabelecido de padrões de qualidade, como foi o caso da regulamentação do sistema trigo no Brasil, as políticas de segmentação e diferenciação não são viáveis e, portanto, tende-se para uma uniformidade maior da organização das relações intra-sistêmicas.

Processos de desregulamentação setorial e de abertura comercial representam mudanças institucionais que aumentam a pressão competitiva e ampliam e alteram as estratégias de concorrência e crescimento, com impactos diretos sobre a organização dos sistemas produtivos. A competitividade torna-se um imperativo para as empresas e para os sistemas, exigindo que essa reorganização traga flexibilidade e capacidade adaptativa. No entanto, a velocidade do ajustamento a um ambiente em mudança constante não depende só das decisões de caráter individual e privado. Também as instituições e organizações existentes, que provêm suporte financeiro, tecnológico, legal e de informações para que esse ajustamento ocorra, determinam a capacidade de resposta de um sistema.

Propõe-se, então, o seguinte conjunto de variáveis para a análise de sistemas agroindustriais: Ambiente Institucional, Ambiente Organizacional, Ambiente Competitivo, Estratégias Empresariais (Figura 1). Embora haja inter-relações constantes entre esses ambientes, assume-se que a relação causal principal segue o seguinte padrão: a estrutura de governança é determinada pelos atributos das transações que, por sua vez, decorrem de condicionantes institucionais, organizacionais, tecnológicos e estratégicos. No curto prazo, o ambiente institucional, tecnológico e organizacional condiciona as estruturas de governança e as estratégias individuais que, por

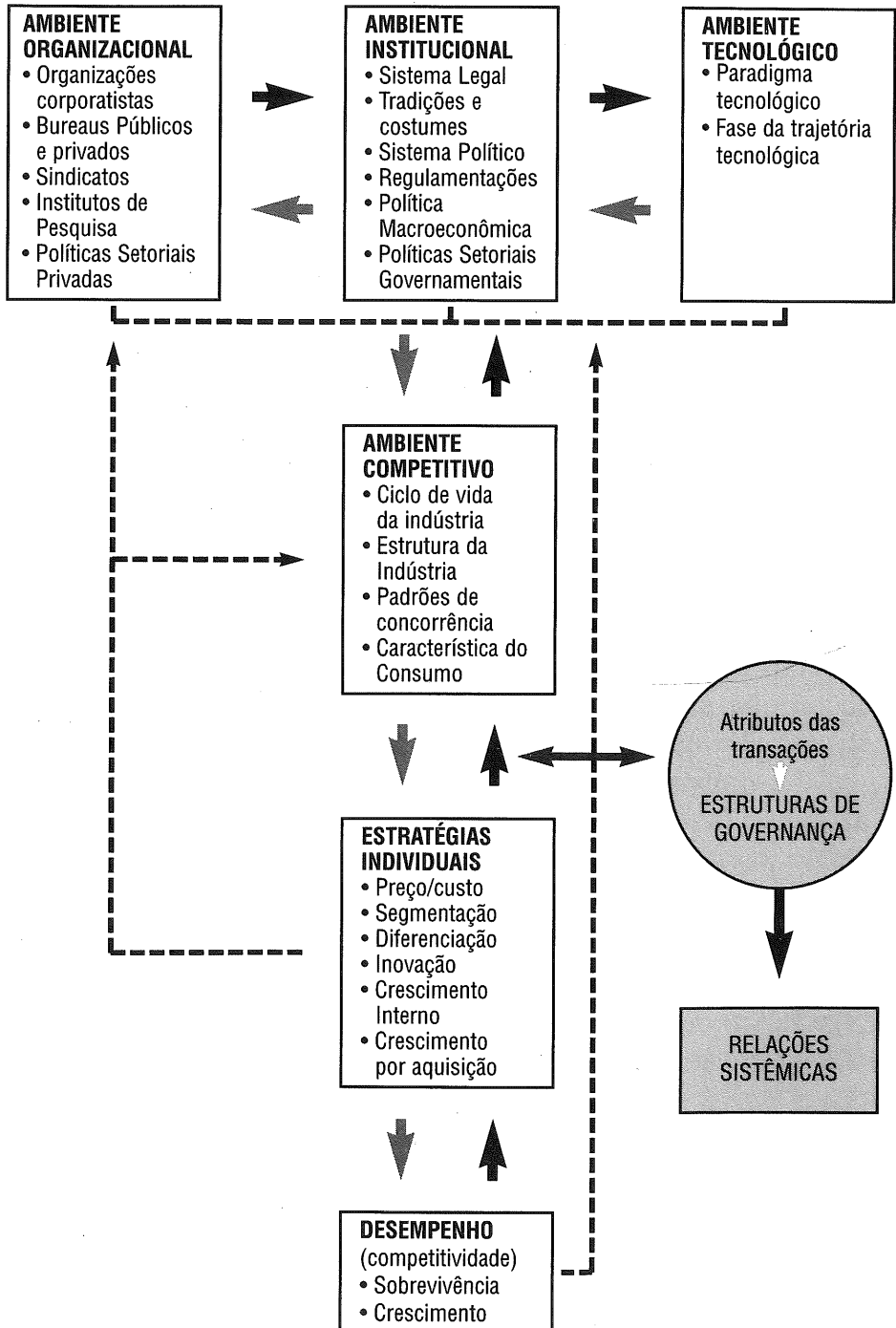
sua vez, determinam o desempenho em termos de sobrevivência e crescimento nos mercados. No longo prazo, as estratégias individuais e coletivas (organizacionais) determinam o ambiente competitivo, institucional e tecnológico, alterando as estruturas de governança eficientes.

Nesses termos, pode-se esperar que a organização de um sistema agroindustrial se altere como resposta a mudanças no ambiente institucional, como é o caso de um processo de desregulamentação ou de mudança em políticas setoriais. A desregulamentação também muda o ambiente competitivo, intensificando a concorrência efetiva e potencial e ampliando o leque de estratégias abertas às empresas individuais. As estratégias competitivas, por sua vez, provocam mudanças nas especificidades dos ativos, dado o ambiente tecnológico vigente e a fase do ciclo de vida da indústria. Nessas condições, as estruturas de governança adotadas devem ser alteradas para coordenar os negócios agroindustriais nesse novo ambiente.

Com a desregulamentação, é provável que haja um aumento do número de subsistemas que funcionam dentro de um sistema agroindustrial específico, em razão das diferentes estratégias competitivas adotadas. A segmentação dos mercados por qualidade e a diferenciação do produto certamente exigirão estruturas de governança diferentes. Ambos os segmentos podem subsistir e, portanto, irão prevalecer dois sistemas: um dominado pela governança dos preços e outro por contratos relacionais, com distintas combinações de mecanismos impessoais e de confiança mútua. Formam-se grupos estratégicos, com estruturas de governança próprias.

Nos debates dos anos 80 considerava-se que os processos de adaptação e reestruturação econômica exigidos pela crescente concorrência internacional demandavam uma redução da regulamentação governamental. No entanto, conforme discutido na Parte II, algumas organizações reguladoras são necessárias para melhorar a capacidade adaptativa dos sistemas produtivos. Essas organizações podem ser estatais ou privadas, tais como o corporativismo ou as redes de relações contratuais. (Traxler & Unger, 1994)

FIGURA 1



Dentro dessa perspectiva, o problema das políticas públicas setoriais passa a estar centrado na provisão de condições para a obtenção e manutenção da superioridade competitiva dos sistemas. À medida que a obtenção de vantagens competitivas dinâmicas exige ações cooperativas entre os agentes econômicos, tanto o Estado quanto organizações de interesse privado podem ser funcionais ao sistema, compondo um ambiente institucional e organizacional favorável à competitividade e que irão influir nas estruturas de governança.

Nas seções seguintes serão apresentadas as linhas gerais do ambiente institucional do SAGs do café, leite e trigo, antes da desregulamentação e a organização de cada um desses sistemas. Em seguida, apresentam-se as conseqüências da desregulamentação e as estratégias empresariais que se tornaram possíveis, discutindo-se as possíveis alterações que se pode esperar na organização dos sistemas e os desafios que permanecem e que demandam a presença de alguma organização reguladora, incluindo o Estado.

CAPÍTULO 6

AÇÃO SISTÊMICA E VISÃO SEGMENTADA: OS PARADOXOS DA PRÁTICA DA REGULAMENTAÇÃO DO AGRIBUSINESS BRASILEIRO

A regulamentação governamental faz parte do conjunto de instituições que orientam os negócios privados, definem os objetivos das organizações e as estruturas de governança adequadas para atingir esses objetivos.

A história da regulamentação setorial no SAG brasileiro mostra que políticas voltadas para um segmento específico do sistema acabaram gerando impactos e desencadeando reações que exigiram do Estado a definição de uma rede de outras ações e intervenções sobre outros segmentos. Visando interferir exclusivamente em um setor, acabava-se adotando uma ação sistêmica **involuntária**.

Esse resultado sustenta a proposição de que políticas agrícolas, industriais ou de comercialização, não podem adotar uma visão setorial segmentada. A formulação de políticas exige a adoção de uma perspectiva sistêmica, na qual se enfatizam as relações de ordem tecnológica, comercial e econômica intersegmentos.

Escolhemos três sistemas para mostrar esse aparente paradoxo da visão segmentada e ação sistêmica involuntária: o trigo, o café e o leite. As diferenças no grau e natureza das regulamentações aplicadas sobre esses três sistemas permitem explorar a capacidade analítica da abordagem aqui desenvolvida e adotada.

6.1 A Política Industrial do Trigo

Vários trabalhos se ocuparam em documentar e analisar a política brasileira do trigo, o que será de grande utilidade para os argumentos aqui desenvolvidos. (Farina, 1990; Silva, 1992; Mendes *et alii*, 1994)

A política industrial do trigo remonta a 1918, quando as importações do cereal passaram a sofrer restrição, com o objetivo de pro-

teger a incipiente produção nacional. Para induzir o aumento da oferta doméstica foi estabelecido um prêmio em valor proporcional aos hectares plantados com trigo e um preço mínimo a ser pago pelo produto posto no Rio de Janeiro. (Silva, 1992: 30)

Como resultado dessa política, verificou-se um crescente desequilíbrio entre o consumo de trigo e a produção doméstica, o que exigiu uma intervenção adicional, agora no segmento processador de farinha de trigo: tornou-se obrigatória a adição de fécula de mandioca na panificação. O Anexo I sintetiza as principais etapas do processo de regulamentação.

Já em 1937, ante o insucesso das políticas de estímulo à produção brasileira, tanto no que tange à quantidade produzida quanto ao custo de produção, determinou-se um novo conjunto de ações voltadas para o aumento de produtividade. Criavam-se as primeiras estações experimentais de trigo.

Para que o trigo brasileiro fosse escoado, apesar de seu alto custo relativo, tornou-se obrigatório que os moinhos utilizassem pelo menos 5% de trigo nacional e, posteriormente, foram adotadas cotas para a compra da matéria-prima, associadas com a capacidade de moagem.

Em 1944 foi criado o Serviço de Expansão do Trigo (SET) que, segundo alguns autores, marca o início de uma nova fase da triticultura brasileira, definindo a base da organização da comercialização do trigo no Brasil até os anos 90. Seu objetivo era incentivar o desenvolvimento da produção do grão e cadastrar, orientar e fiscalizar o comércio e a industrialização do trigo e de seus derivados.

O resultado dessa primeira fase da política de substituição de importações do trigo em grão foi uma rápida expansão do número de plantas e da capacidade instalada do parque moageiro, estimulados pelo sistema de concessão de cotas e pelas facilidades de importação de equipamentos. Além disso, criou-se uma distorção decorrente da obrigatoriedade de moagem do trigo brasileiro, que ficou conhecida como “passeio do trigo” ou “trigo turista”, uma vez que o grão produzido no sul do País era transportado para a região norte e o trigo importado era transportado para a região sul. Em 1959, a capacidade instalada do parque moageiro era de 5,9 mi-

lhões de ton/ano, enquanto o consumo não passava de 3 milhões.

Entre 1950 e 67 vários instrumentos de controle e organizações governamentais foram sendo progressivamente criados para impedir as fraudes, estimuladas tanto pelo diferencial de preços entre o produto importado e nacional quanto pelos incentivos monetários à produção e utilização do trigo brasileiro.⁸ Esse processo culminou na estatização da comercialização do trigo em grão e no controle do preço pago ao produtor rural, de acordo com o peso hectolítrico e o grau de umidade.

O crescimento da produção nacional e a inexistência de um sistema de armazenamento adequado levaram o COTRIN (Comissão de Organização da Triticultura Nacional), criada em 1957, a estimular a formação de cooperativas, que receberam todos os incentivos para proporcionar capacidade de armazenagem para depósito da colheita. Em 1958 surge a FECOTRIGO, congregando 29 cooperativas tritícolas do sul do País.

A cadeia agroindustrial do trigo foi totalmente regulamentada pelo Decreto-Lei 210/67. Seu objetivo primordial continuava a ser a política de incentivo à produção do trigo brasileiro e ao consumo interno, evitando as fraudes e distorções verificadas no período anterior. Ficou estabelecido o monopólio estatal da comercialização do trigo em grão e congelou-se a capacidade moageira.

À época do Decreto-Lei 210/67 existia uma enorme capacidade ociosa no parque moageiro nacional. Estima-se que apenas 22% da capacidade era utilizada. Literalmente por decreto, em 1967 ficou estabelecido que 40% da capacidade estavam "liberadas", o que na prática significava que não seriam consideradas para efeito de re-

8 Como o preço nominal do trigo importado era 150% inferior ao do trigo nacional, criou-se um forte estímulo à fraude. Os moageiros expandiam a capacidade para obter registro já SET e compravam dos triticultores notas falsas de compra do produto nacional, por meio das quais o moageiro adquiria o direito de compra do produto importado. Ao mesmo tempo, os pseudoprodutores passavam a ter direito a uma bonificação pelo produto. Criou-se, também, o processo de "nacionalização do trigo" pelo qual o produto estrangeiro ia do porto ao moinho e daí para a fazenda, tornando-se um genuíno trigo brasileiro, com direito à bonificação. (Silva, 1992:34)

gistro no DTRIG (Departamento Nacional do Trigo). Dessa forma, a utilização da capacidade registrada passou a ser 37%.

Os moinhos passaram a ter cotas para compra de matéria-prima do governo, que entregava o trigo em grão no silo do moinho e faturava seu pagamento. As cotas eram estabelecidas segundo a capacidade registrada no DTRIG. Foi proibida a revenda, cessão ou transferência do trigo entre moinhos e a instalação de novas plantas. Para obter maior quantidade de trigo um moinho teria que comprar outro moinho e assim adquirir sua cota.

As cotas de matéria-prima acabavam sendo traduzidas em cotas para os clientes. Como havia um controle em sintonia fina do consumo e da oferta, não existia uma concorrência efetiva dada por estratégias de compra e venda. Estabelecia-se um “mercado vendedor”. No entanto, a importância que as cotas ganharam para a operação dos moinhos fez com que se desenvolvesse um mercado de compra e venda de cotas.

A regulamentação estabelecia, ainda, que os moinhos só podiam operar com dois tipos de farinha: comum e especial, cuja única diferença residia no teor de cinzas. A proporção também era estabelecida – 40% de especial e 60% de comum. Não havia, portanto, qualquer espaço para as estratégias de segmentação de mercado e diferenciação de produtos.

O preço da farinha comum era controlado pela SUNAB. Para calcular o preço da farinha comum o governo tomava como base o custo médio dos moinhos no País. Dessa forma, a margem era elevada para os maiores moinhos, mais produtivos. O lucro, “por decreto”, era de 5% sobre o custo médio, fora o enorme subsídio incorporado por meio de capital de giro. As vendas de farinha eram feitas à vista e o pagamento do trigo em grão fazia-se de 30 a 60 dias para o Banco do Brasil. Todas as energias empresariais eram canalizadas para a manutenção da regulamentação, ao invés da busca de vantagens competitivas, corroborando as proposições de Douglas North.

Mesmo assim, como reação ao controle de preços, os moinhos ofereciam uma farinha média (entre a especial e a comum). Vendiam pelo preço da especial com margem de 32% e declaravam ao

governo a venda de farinha comum.

Não havia qualquer incentivo ao investimento. O lucro era fácil e investir em novos equipamentos significava custos para a empresa sem um retorno proporcionalmente maior. Os lucros já eram tão altos, que pouco se poderia adicionar com novos investimentos. Além disso, as elevadas tarifas de importação de equipamentos e, posteriormente, a lei da informática criavam enormes barreiras à modernização das empresas. (Farina, 1993)

Tratava-se, portanto, de um esquema típico de regulamentação econômica no segmento industrial do sistema: controlava-se a oferta e o preço do produto, suas características técnicas, assim como a entrada de novas firmas.

Em 1974, foi inaugurado o Centro Nacional de Pesquisa de Trigo em Passo Fundo, cujo objetivo era apoiar o plano de aumento de produtividade do trigo. Era reconhecido o caráter de longo prazo da pesquisa de desenvolvimento de variedades de semente, estimado em um intervalo de dez a doze anos. O programa de pesquisa sempre esteve voltado para a melhoria da produtividade e resistência a pragas e doenças. Só depois da desregulamentação surgiu a preocupação com o uso industrial do trigo e a pesquisa com diferentes qualidades do grão.⁹

A política do trigo adquiriu um caráter sistêmico, abrangendo praticamente toda a cadeia produtiva. Essa concepção representa o resultado de um processo de controle gradual e crescente de todos os segmentos do sistema, com o objetivo primeiro de favorecer e estimular a produção brasileira do cereal. Mais do que uma visão sistêmica planejada, resultou uma ação sistêmica induzida pelas tentativas de correção das distorções criadas por uma política setorial. O Estado assumiu o papel de coordenador do sistema, mantendo os elos da cadeia produtiva sob seu estrito controle.

Do ponto do vista do abastecimento quantitativo do mercado in-

⁹ De entrevista realizada com Fernando José de Almeida do Centro Nacional de Pesquisa de Milho e Sorgo, da Embrapa.

terno de trigo e de farinha, pode-se afirmar que essa coordenação foi bem-sucedida. Não se verificaram situações agudas de excesso ou escassez de produto. Até a eliminação do subsídio ao consumo, os preços dos derivados de trigo também não pressionaram o custo de vida urbano e, em 1987, a produção brasileira de grãos chegou perto da auto-suficiência (94%).

As regras do jogo, definidas pela regulamentação estatal, limitavam a pressão competitiva, de um lado, e as estratégias empresariais, de outro, ao mesmo tempo em que reduziam a incerteza das operações. A organização da cadeia produtiva nesse período reflete esse ordenamento institucional quando associado aos condicionantes tecnológicos das transações entre segmentos.

Em virtude do monopólio da comercialização, as compras de trigo pelos moinhos não exigiam qualquer vínculo com o produtor nacional ou estrangeiro. Essa característica institucional vem reforçar os atributos de uma transação típica de *commodity* agrícola estocável e com um comércio internacional bem organizado, com cotações de preço em bolsa e ampla oferta de produto. Tais características resultam em baixos custos de transação, que tornam eficiente a coordenação comandada pelo mercado.

As políticas governamentais de estímulo ao investimento em armazenagem por parte das cooperativas de produtores e pelos próprios moinhos resolviam o problema da especificidade temporal do grão colhido no território nacional ou chegado ao porto.

A regulamentação resultava, também, em relações bastante tênues entre moinhos e a indústria de segundo processamento. Não se podia exigir farinhas de diferentes qualidades, e o preço ficava praticamente determinado pelo governo. Com isso, eliminavam-se as estratégias de segmentação e diferenciação, mantendo uma baixa especificidade do fluxo de produtos entre os referidos segmentos. Além disso, como a própria indústria de derivados de trigo estava protegida da concorrência internacional, não havia um forte estímulo de sua parte para obter matéria-prima de qualidade diferenciada. Como consequência, também nesse elo do sistema as relações impessoais predominavam.

Por último, a distribuição atacadista e varejista de derivados do

trigo, com ou sem marca, não guarda especificidades importantes com o segmento transformador, justificando, mais uma vez, o mercado como estrutura de governança, ou contratos simples e informais muito próximos ao modelo do mercado *spot*.

Nessas condições, pode-se afirmar que o SAG do trigo caracterizava-se pela predominância de relações impessoais mediadas por preços definidos pelo Estado. Tal coordenação era necessária para garantir a política de substituição de importações do trigo em grão, sem pressionar os preços urbanos. Todos os segmentos do sistema beneficiaram-se dessa política baseada em subsídios à produção e ao consumo. Especialmente no período 67/85, os órgãos responsáveis pela gestão da política do trigo foram muito hábeis na solução dos inevitáveis conflitos distributivos ao longo da cadeia.

Para garantir essa coordenação, entretanto, foi-se criando uma pesada e cara estrutura burocrática, cujo custo, acrescido aos subsídios, acabou representando um argumento favorável ao processo de liberalização do sistema. (Silva, 1992)

Preparando a liberalização, foram assinados acordos de compra com a Argentina, que garantiriam o abastecimento e criou-se a Câmara Setorial do Trigo (Portaria nº 266 do MAARA, 26/10/90) "*com a finalidade de apoiar tecnicamente o Conselho Nacional de Agricultura na formulação, implementação e avaliação de políticas de desenvolvimento da triticultura nacional.*" (Mendes *et alii*, 1994: 55)

Com a Lei nº 8.096/90 o governo extingue o Departamento do Trigo (DTRIG), colocando fim ao sistema regulatório vigente desde 1967 – privatiza a comercialização e retira os controles sobre a industrialização. O trigo passa a ser um produto sujeito à política agrícola geral e às políticas de comércio exterior. Em agosto de 1991 o trigo passa a ser amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos e o preço ao consumidor é liberado.

6.2 A Política de Estabilização e a Exploração do Poder de Monopólio no Mercado Internacional do Café

O café apresenta uma história bastante semelhante à do trigo, embora o objetivo da regulamentação fosse muito diferente.

Até 1989 o sistema agroindustrial do café era um exemplo de cartel internacional coordenado por agências nacionais e internacionais de regulamentação. O Anexo 2 apresenta a evolução dos instrumentos de regulamentação do SAG do café.

A exemplo da maioria dos produtos agrícolas, a razão econômica para regulamentação decorre principalmente do objetivo de sustentação de renda rural e da instabilidade inerente à cafeicultura, descrevendo sucessivos períodos de escassez/preços altos e excedentes/preços baixos. O mercado tende à instabilidade uma vez que o café é uma cultura perene, de safra bienal, exigindo um longo tempo para a produção inicial. Apesar dos elevados custos fixos e de investimento, apresenta baixas barreiras à entrada, mas elevados custos de saída (*sunk costs*), tornando o sistema de preços pouco eficiente e lento para ajustar o mercado. A instabilidade é ainda agravada pela inelasticidade-preço da demanda, que magnifica os desequilíbrios. (Saes, 1995).¹⁰

Essa instabilidade é indesejada tanto para produtores quanto para a indústria e mesmo para consumidores. Atendendo ao interesse de todos, foi possível articular um organismo privado de regulamentação do comércio internacional, a OIC (Organização Internacional do Café), e foi uma das razões que sustentaram o IBC (Instituto Brasileiro do Café). Em ambos os casos, tanto produtores

¹⁰ Delfim Netto (1973) chamava a atenção para o fato de que o objetivo de manter a receita de divisas do País só aparece alguns anos após o primeiro programa de valorização do café. (Saes, 1995:28)

(cafeicultores) como consumidores (indústria) faziam parte do acordo de regulamentação.¹¹

Fazer um acordo de estabilização funcionar depende crucialmente da capacidade do controle da oferta. É relativamente fácil administrar a escassez. A grande dificuldade está em administrar o excesso de oferta gerado pela manutenção artificial de preços acima dos de mercado.

A regulamentação privada sofre de uma fragilidade intrínseca. Primeiro, como não há poder de lei em suas decisões, cumprir suas determinações depende do consenso, até mesmo em relação às sanções previstas, no caso de desobediência. Segundo, enseja a presença dos chamados “caronas”, que se beneficiam da ação coletiva sem aderir a ela, ou mesmo burlando-a.

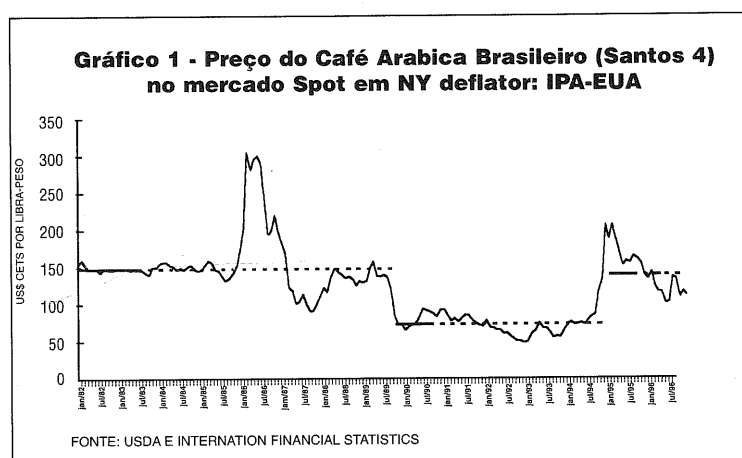
Até 1989, o Brasil bancou o controle da oferta do café no mercado mundial, viabilizando o próprio AIC (Acordo Internacional do Café). O resultado foi uma queda de participação brasileira no consumo mundial em favor dos produtores africanos e asiáticos e ampla acumulação de estoques internos, apesar das políticas de erradicação. Na década de 70, o País chegou a carregar 80% do total dos estoques mundiais (Saes, 1995:68).

Os novos fornecedores que cresceram à sombra da sustentação de preços podem ser vistos como “caronas”. Além disso, os acordos privados podem ser desrespeitados pelos próprios participantes, se houver ganhos com essa iniciativa, não houver represálias ou a ação for pouco visível. É o caso de países-membros consumidores que comercializavam com outros países consumidores não-membros e que, dessa forma, poderiam obter a matéria-prima oferecida pelos “caronas” a preços menores.

Em grande parte, o rompimento do AIC explica-se pela perda

11 Existem interesses de cunho político que levaram os governos dos países consumidores a apoiarem o acordo internacional. No entanto, dificilmente sua permanência teria sido tão longa caso não beneficiasse, de algum modo, os diretamente interessados: as indústrias de distribuição e processamento do café. Saes (1995) discute, com profundidade, a racionalidade que manteve funcionando, por tantos anos, as estruturas regulatórias do café.

progressiva da capacidade de controle da oferta no mercado internacional, seja pelo número crescente de países produtores, seja pelo desinteresse brasileiro em continuar bancando unilateralmente a política do lado da oferta, seja pela acumulação de estoques nas mãos dos países consumidores (Farina, 1994). A perda do controle da oferta provocou o declínio das cotações internacionais do café, desde meados dos anos 80, e só voltou a se recuperar com a geada brasileira de 1994 (Gráfico 1).



A política de valorização e estabilização do café no mercado internacional dependia de uma estrutura de coordenação do negócio dentro do Brasil. O café não exportado (excedentes ou baixos) tinha que ser estocado e consumido internamente.

O Estado brasileiro assumiu a regulamentação interna por meio do IBC, garantindo dessa maneira a compatibilização entre as políticas de estabilização da oferta externa e interna. Ao lado dos programas voltados especificamente para a cafeicultura, iniciou-se um programa de estímulo ao consumo interno, de forma a diminuir a pressão do excesso de oferta sobre os preços.

Como o consumo interno depende do processamento, foi necessário incorporar as torrefadoras e indústrias de café solúvel ao sistema regulatório. A indústria de solúvel foi estimulada

mediante amplos subsídios concedidos para a aquisição de matéria-prima, bem como para os investimentos industriais. A exemplo do trigo, o subsídio a matéria-prima estava associado à capacidade instalada, que se ampliou rapidamente.

No segmento de torrefação e moagem verificaram-se estímulos e conseqüências semelhantes. Vendia-se às torrefadoras café verde a um preço subsidiado, em quantidades determinadas pela capacidade instalada e pelo abastecimento planejado pelo IBC. Como o objetivo final era o consumo, garantia-se a transferência desse subsídio pelo tabelamento de preços no varejo. Para absorver subsídios, as torrefadoras expandiam capacidade, levando o governo a ter que regular a entrada de novos concorrentes e a expansão daqueles que já estavam participando do mercado. (Zylbersztajn, Farina & Santos, 1993)

Nessas condições, a regulamentação, cujo objetivo era a estabilização da renda da cafeicultura e a maximização da receita de divisas com exportação de café verde, acabou incorporando todo o sistema agroindustrial do café. A ação regulatória cobria tanto o produto agrícola como o industrial, assim como as margens de comercialização, já que os preços ao consumidor eram tabelados, existindo um único tipo de produto: o café torrado e moído.

Externamente, a regulamentação não chegava até os mercados de produto industrial, dominado por um pequeno grupo de grandes empresas internacionais. Estímulos provenientes da demanda de mercado não eram totalmente transferidos para os produtores rurais já que preços e quantidades do produto primário eram regulados pelo AIC e repassados pelas agências nacionais como o IBC ou a Federação Nacional de Cafeicultores da Colômbia.

Toda a comercialização do café no mundo descreve um padrão típico de um mercado de *commodity*: produto homogêneo, produzido em grande escala, onde preço e qualidades intrínsecas do produto são as variáveis relevantes de concorrência. A disponibilidade de matéria-prima, tanto em quantidade quanto em qualidade exigidos pelo processo produtivo industrial, a operação em bolsas internacionais e a dispersão geográfica da produção agrícola para acomodar a escala de produção industrial não tornavam a inte-

gração vertical uma alternativa mais eficiente de coordenação da cadeia, diante dos baixos custos de transação garantidos pelas instituições e organizações de apoio.

A atuação dos órgãos de regulamentação contribuiu para a redução dos custos de transação, à medida que estabelecia padrões de café a serem comercializados, reunia e distribuía informações sobre safras, estoques e consumo, além de solucionar pendências entre fornecedores e clientes. Organizou-se também a atividade de pesquisa agrícola, imprescindível para manter as vantagens comparativas brasileiras no mercado internacional.

Dessa maneira, a organização da cadeia produtiva do café caracterizou-se pela predominância das relações de mercado, uma baixíssima integração vertical e a quase inexistência de contratos de Longo Prazo. Os contratos para entrega futura de café representam estruturas de governança muito próximas do mercado *spot*. A coordenação do sistema, contudo, era desempenhada pelas agências de regulamentação nacionais e internacionais como forma de garantir a estabilidade do sistema.

Do ponto de vista dos objetivos da regulamentação, pode-se afirmar que a coordenação do sistema desempenhou muito bem sua tarefa. Apesar do declínio da participação relativa do Brasil no consumo mundial, as receitas de exportação apresentaram um comportamento favorável, levando Bacha a afirmar que o Brasil conseguiu extrair tudo o que pôde das exportações de café (Bacha, 1992, *apud* Saes, 1995: 72). O mercado interno não sofreu problemas de abastecimento e o preço ao consumidor declinou de 75 para 90. Do lado da produção, além dos ganhos de produtividade média, construiu-se um sólido estoque de conhecimento sobre a cultura do café. A exemplo do trigo, a pesquisa agronômica era orientada exclusivamente para o desempenho da cultura, sem qualquer preocupação com o mercado.

No final dos anos 80 o ambiente institucional do agribusiness do café alterou-se substancialmente. A desregulamentação dos mercados internos e externos deixou para o livre mercado a coordenação desse negócio agroindustrial. O Acordo Internacional do Café não foi renovado e, no Brasil, extinguiu-se o Instituto

Brasileiro do Café, em maio de 1990.

Ao mesmo tempo, desenha-se nos mercados mundiais uma forte mudança nos padrões de concorrência: a orientação para o mercado. A demanda estagnada ou declinante do café nos mercados americano e europeu é, paulatinamente, substituída por uma demanda crescente dos cafés *premium* e *gourmets*.

De acordo com o Maxwell Consumer Report, o segmento *premium* respondia, em 1992, por mais de 20% das vendas da indústria de café norte-americana, prevendo-se, na época, uma participação de 33% em 1994. O segmento *premium* compreende três categorias básicas: marcas *premium* produzidas pelas grandes torrefadoras internacionais, como Nestlé, Cargill, Sarah Lee, Folgers, as marcas *gourmets* e os descafeinados. O segmento de cafés expressos não chega a 5%, mas apresenta um crescimento vertiginoso em virtude da proliferação de máquinas comerciais ou domésticas.

As alterações no ambiente institucional e competitivo provocam alterações nos atributos das transações e inicia-se um processo de amplas mudanças em todo o sistema.

6.3 O Controle da Formação de Preços do Leite

A regulamentação do SAG do leite foi muito mais restrita do que para o café ou trigo, limitando-se ao controle de preços e das importações. O mesmo se pode dizer quanto à experiência de outros países como os Estados Unidos e os países europeus, coordenados pelos *Milk Marketing Boards*. Mesmo assim, a organização desse sistema sofreu a influência desses controles.

Por 45 anos os preços pagos ao produtor estiveram sob controle governamental. Os preços do leite pasteurizado eram tabelados em nível do consumidor, enquanto o preço dos derivados eram controlados pela Comissão Interministerial de Preços. A importação só poderia ser feita com permissão governamental, e fiscais do Serviço de Inspeção Federal eram alocados para trabalhar dentro da indústria, fiscalizando as condições higiênico-sanitárias e a apli-

cação do produto, entre os diversos derivados.

O objetivo do controle de preços era proteger o produtor contra o oligopsônio da indústria, cujo poder de barganha era ampliado pela especificidade temporal do leite *in natura*. Ao mesmo tempo, buscava-se dar prioridade para o abastecimento dos mercados de leite pasteurizado a preços considerados “sociais”, evitando o suposto poder de monopólio dos laticínios. (Farina, 1983)

A estrutura de formação dos preços pagos ao produtor pretendia refletir esses objetivos. Tratava-se de um preço mínimo base (preço-cota), ao qual aplicavam-se descontos de acordo com a sazonalidade da produção (cota/excesso) e com a destinação do produto (consumo/indústria). O único pagamento diferenciado baseava-se no teor de gordura.

O preço do leite pasteurizado era tabelado em nível do consumidor, para não permitir o exercício do poder de monopólio dos laticínios, garantir a acessibilidade do produto às classes de baixa renda e, ao mesmo tempo, evitar impactos negativos sobre os índices de preços. O cálculo de fixação tinha como base o preço-cota pago ao produtor que, embora fosse um preço mínimo, se transformava, dessa maneira, em preço máximo.

Durante a década de 80, as importações de produtos lácteos foram proibidas, muito mais como medida de contenção da evasão de divisas do que como instrumento de proteção ao produtor nacional. O efeito, contudo, foi o mesmo. Surgiram várias fábricas de queijos finos, antes importados, como o *camembert*, *brie*, *ementhal*, dentre outros. As importações de leite em pó estavam sob controle estrito do governo e visavam o abastecimento dos mercados urbanos.

Ante a política de fixação de um preço único ao consumidor em todo o território nacional e a natural perecibilidade do leite pasteurizado, os mercados eram de amplitude local, no máximo regional. A pressão competitiva dependia da estrutura industrial e da capacidade de coalizão dos laticínios. Com o tabelamento ou controle de preços, contudo, a intensidade da concorrência abrandava. Ao mesmo tempo em que se eliminava o preço como variável competitiva, as reuniões no CIP ajudavam a organizar o cartel e forneciam o preço e a estrutura de custos de referência para a coalizão.

Grosso modo, podem ser identificados, ainda hoje, três sistemas regionais no Brasil. (Farina *et alii*, 1994). As regiões norte e nordeste são abastecidas por plantas de leite em pó, localizadas principalmente no sul da Bahia, onde a produção foi estimulada pelas atividades da Nestlé que, ao lado da Glória e Itambé, lideram o mercado de leite em pó. O segmento de leite fluido, muito menos importante, é abastecido por firmas locais e regionais supridas pelos fornecedores de menor produtividade do País: 1,3l/vaca/dia. O mercado do norte e nordeste depende de importações tanto do exterior quanto de outras regiões do País e, portanto, existem poucos vínculos regionais importantes.

A região sudeste tem o maior mercado consumidor e concentra tanto a produção industrial quanto pecuária. Estão aí presentes as plantas industriais e os equipamentos varejistas mais modernos do País. No entanto, é o SAG mais ameaçado pelas mudanças econômicas e institucionais. Sua principal característica é a heterogeneidade tecnológica e gerencial, em todos os segmentos, o que encontra respaldo em um mercado consumidor também heterogêneo.

A região sul apresenta um mercado regional em crescimento e desfruta do mais elevado consumo *per capita* de produtos de laticínios. É um sistema que tem se modernizado e se tornado cada vez mais eficiente, com investimentos coordenados em toda a cadeia produtiva. Nesse processo, as cooperativas de produtores, verticalmente integradas, têm desempenhado um papel crucial.

Nas três regiões, a organização do sistema baseava-se em um conjunto de contratos informais, cuja estrutura era definida pelo governo, que assegurava, ainda que precariamente,¹² o abastecimento das indústrias e a distribuição do produto. O elo mais frágil, como era de se esperar, estava na pecuária de leite, cujo produto não tinha escoamento garantido, o que induziu algumas tentativas de integração vertical a jusante pelo próprio produtor ou mediante cooperativas.

¹² A precariedade do abastecimento industrial se deve a fortes flutuações sazonais e à baixíssima qualidade da matéria-prima, muitas vezes adulterada pelos próprios produtores ou pelas usinas.

CAPÍTULO 7

OS DESAFIOS DO LIVRE MERCADO

De uma maneira geral, a desregulamentação dos negócios privados vinha sendo progressivamente desejada e solicitada por uma parte expressiva do *agribusiness* brasileiro, que percebia um esgotamento dos instrumentos de intervenção estatal e possibilidades de ganho em um mercado livre.

A virada da década foi profícua nesse aspecto e, rapidamente, concretizaram-se processos que já vinham sendo gestados desde a segunda metade dos anos 80, quando já era flagrante a incapacidade financeira do governo federal para continuar bancando o sistema vigente. (Mendes *et alii*, 1994: 51).

No âmbito do *agribusiness*, grandes mudanças institucionais alteraram instituições e organizações estabelecidas há quase meio século, como as que regulavam os sistemas do café, do trigo e do leite. Ao lado desse processo planejado de liberalização da economia do *agribusiness*, ocorreu também um processo aparentemente não planejado de desarticulação nas áreas de pesquisa pública, especialmente em agricultura, e órgãos de provisão de informações, como o IBGE.

A desestruturação do setor público foi progressivamente transferindo para o setor privado atividades que são tradicionalmente atribuídas ao Estado, mesmo nas economias onde o mercado é, supostamente, a instituição predominante: financiamento da produção agrícola, políticas de estabilização da produção, a orientação da pesquisa tecnológica ou a provisão de informações. Algumas delas passaram a ser administradas razoavelmente por decisões individuais que regem os negócios privados. As cooperativas têm assumido grande parte da responsabilidade dos serviços de estocagem, e as agroindústrias e *tradings* passaram a desempenhar um importante papel no financiamento da produção agrícola. Novos instrumentos financeiros começaram a surgir como forma de viabilizar a comercialização de produtos agropecuários. Muitas atividades, contudo, estão à espera de soluções, especialmente no

tocante à manutenção da pesquisa e da provisão de informações fidedignas (Parte I: 60).

A tão esperada liberalização provocou efeitos variados sobre os sistemas que, embora antecipados por vários estudos, não pareciam estar sendo esperados pelos agentes econômicos, uma vez que faltavam instrumentos para enfrentar os novos tempos. De maneira geral, a ação sistêmica é abandonada e uma intervenção setorial e desarticulada começa a predominar.

7.1. O “Dia Seguinte” da Desregulamentação

Ray Goldberg (1968) já chamava atenção para o fato de que o setor agrícola representa o elo frágil dos sistemas agroindustriais, e os efeitos imediatos da desregulamentação setorial e da desorganização da política agrícola foram mais fortes sobre a agropecuária. No entanto, o caráter sistêmico dos efeitos da desregulamentação encarregaram-se de afetar a indústria de primeiro e segundo processamentos.

As mudanças de regras do jogo elevaram os custos de transação, uma vez que eliminaram os arranjos destinados a reduzir a especificidade temporal e geográfica dos produtos agropecuários em foco. Ao mesmo tempo, o fechamento de organizações como o IBC e o DTRIG transferiu para os agentes econômicos a responsabilidade do processo de negociação da distribuição dos ganhos e perdas associados ao processo, elevando os custos de barganha.

Os Impactos Sobre o SAG do Trigo

No SAG do trigo, o segmento agrícola passou a estar sujeito às instabilidades da política agrícola geral e à busca de melhores opções de suprimento pelo segmento moageiro. Os recursos de financiamento (EGF e AGF) foram escassos, liberados em prazos inadequados e os níveis fixados de preços mínimos eram considerados insatisfatórios (US\$ 150,00/ton em 89 e nos primeiros 5 anos da década de 90 sempre em patamares inferiores a US\$ 130,00/ton).

Além disso, com a privatização das importações, perdeu-se um importante instrumento de coordenação do sistema e, em 1992, ocorrem desembarques do produto importado em pleno período de safra. Paralelamente, as alíquotas de importação são reduzidas de 15% para 5% e elevadas novamente para 10%. O resultado líquido foi um aumento da incerteza e um declínio vertiginoso da produção brasileira de trigo: de 6 milhões de toneladas em 87, o que representava 94% do consumo interno, para 1,5 milhões de toneladas em 95, menos de 20% do consumo.

A safra de 1996 pode ser vista como uma exceção nessa trajetória declinante. A quebra da produção mundial trigo nos principais países produtores entre 1994 e 1995 resultou em um quadro agudo de escassez e preços recordes: o preço CIF do trigo importado da Argentina chegou a US\$ 253,00/t, o canadense US\$ 247,00/t e o norte-americano US\$ 241,00/t. O governo e os produtores brasileiros entenderam que a recomposição da oferta seria lenta e os preços altos se sustentariam pelo menos até a colheita da safra brasileira em 96. O preço mínimo do trigo nacional foi fixado em um nível excessivamente atraente – R\$ 157,00/t – e os produtores aumentaram em 74,6% a área plantada (de 1034 mil hectares na safra 1995 para 1805 mil hectares em 1996). Mas à medida que se aproximava a colheita de 96 percebeu-se que houve um erro de diagnóstico: a oferta mundial recuperou-se rapidamente e os preços internacionais passaram a cair alcançando patamares bem inferiores ao do mínimo fixado pelo governo. O erro de diagnóstico, em meio ao desmonte da política de EGF-COV (Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda), criou um impasse que só foi parcialmente solucionado com a criação dos leilões de PEP (Prêmio de Escoamento do Produto), equalizando a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo. Dificuldades na implementação desse instrumento deixaram de fora boa parte dos produtores que não conseguiram comercializar, acenando para a volta ao quadro anterior de tendência de queda da área plantada na safra 97. A safra de 1996 pode ser vista como uma exceção nessa trajetória declinante. A quebra da produção mundial do trigo nos principais países produtores entre 1994 e 1995 resultou

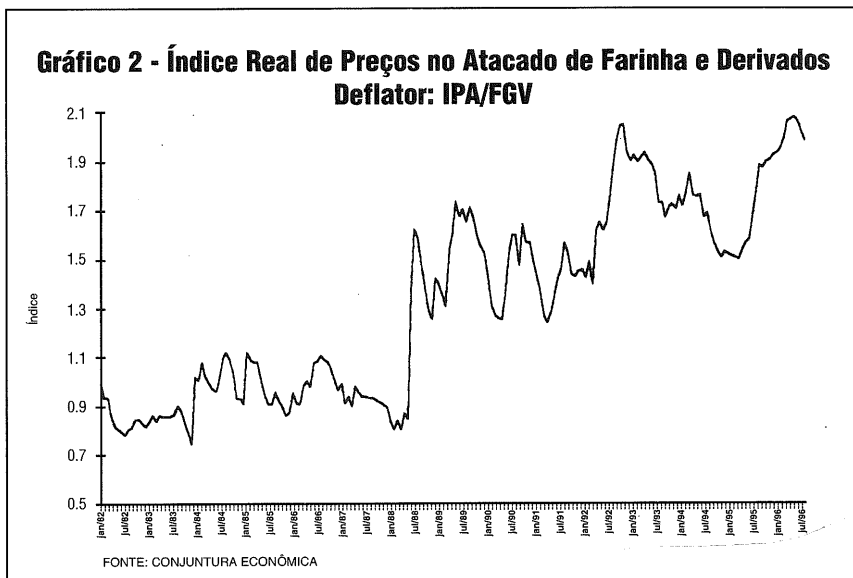
em um quadro agudo de escassez e preços recordes: o preço CIF do trigo importado da Argentina chegou a US\$ 253,00/t, o canadense US\$ 247,00/t e o norteamericano US\$ 241,00/t. O governo e os produtores brasileiros entenderam que a recomposição da oferta seria lenta e os preços altos se sustentariam pelo menos até a colheita da safra brasileira em 96. O preço mínimo do trigo nacional foi fixado em um nível excessivamente atraente – R\$ 157,00 por tonelada – e os produtores aumentaram em 74,6% a área plantada (de 1034 mil hectares na safra 1995 para 1805 mil hectares em 1996). Mas à medida que se aproximava a colheita de 96 percebeu-se que houve um erro de diagnóstico: a oferta mundial recuperou-se rapidamente e os preços internacionais passaram a cair alcançando patamares bem inferiores ao do mínimo fixado pelo governo. O erro de diagnóstico, em meio ao desmonte da política de EGF-COV (Empréstimo do Governo Federal com Opção de Venda), criou um impasse que só foi parcialmente solucionado com a criação dos leilões de PEP (Prêmio de Escoamento do Produto), equalizando a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo. Dificuldades na implementação desse instrumento deixaram de fora boa parte dos produtores que não conseguiram comercializar, acenando para a volta ao quadro anterior de tendência de queda da área plantada. Os movimentos de preço e quantidade revelam a integração da triticultura brasileira à lógica do mercado internacional e à política agrícola geral.

Não só a agricultura sofreu impactos negativos com a desregulamentação. A Lei 8.096/90 inaugurou a era do livre mercado na cadeia agroindustrial do trigo, com um parque moageiro ainda superdimensionado, obsoleto e com uma capacidade de armazenagem muito pequena.

A concorrência acirrada que sobreveio à desregulamentação deprimiu consideravelmente a lucratividade desse segmento, em grande parte assegurada pelo capital de giro subsidiado e pela inexistência de pressão competitiva.

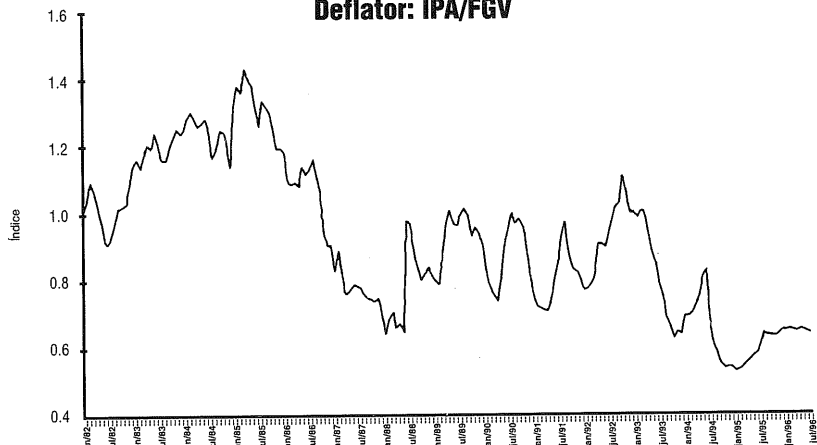
O resultado foi uma queda persistente no preço da farinha no atacado a partir do segundo semestre de 92, logo após um aumento que se seguiu à liberação no final de 91 e que não se sustentou.

Já a partir de 1995, o reflexo do aumento de preços no mercado internacional se faz sentir nos preços no atacado (Gráfico 2).



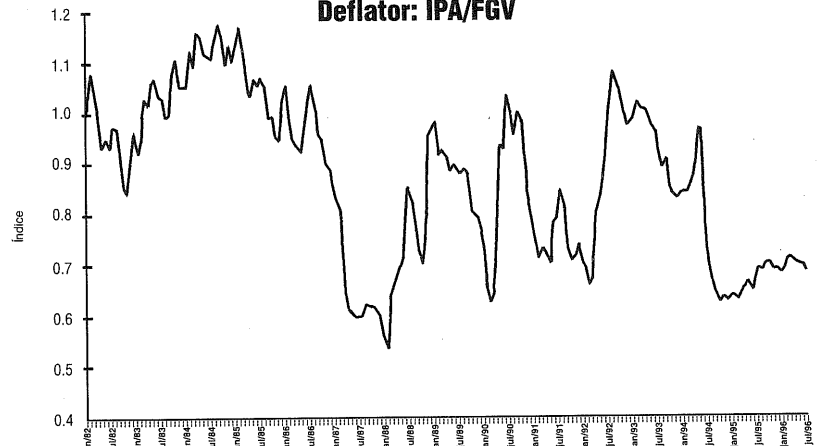
No varejo, o preço dos derivados de trigo sofreu um sensível reajuste logo após a liberação de preços, seguindo o comportamento da farinha no atacado. Ainda no primeiro semestre de 92 os preços reais de massas, biscoitos e farinha declinam persistentemente, tendência que se mantém até 1995, quando os preços internacionais do trigo batem recordes, com efeito sobre o preço da farinha no atacado. Somente os panificados conseguiram manter o crescimento do preço real até meados de 93, quando passam a declinar e voltam a subir em 95 acompanhando a tendência das cotações internacionais (Gráficos 3 a 6).

Gráfico 3 - Índice Real de Preços de Massas
Deflator: IPA/FGV



FORNTE: FIPE

Gráfico 4 - Índice Real de Preços de Biscoitos
Deflator: IPA/FGV



FORNTE: FIPE

Gráfico 5 - Índice Real de Preços de Panificados
Deflator: IPA/FGV

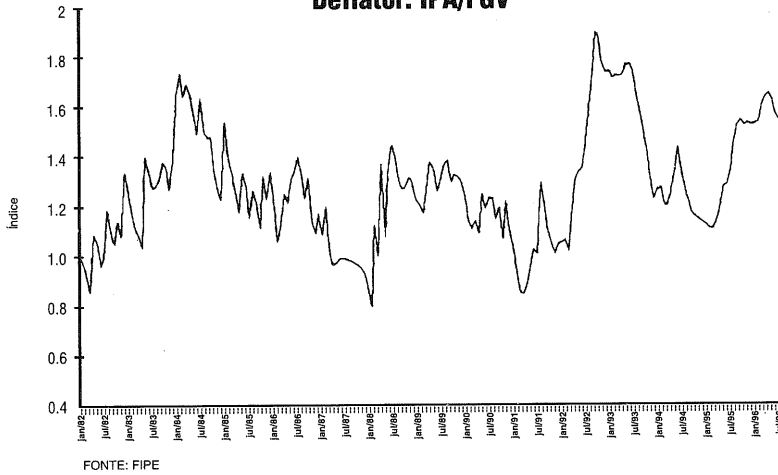
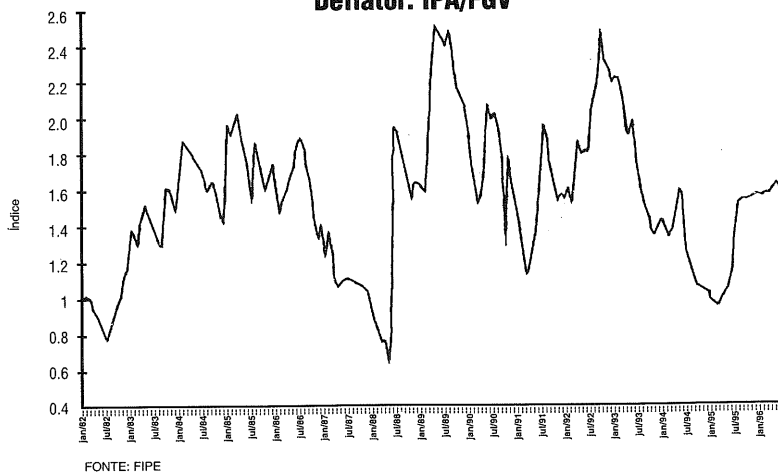


Gráfico 6 - Índice Real de Preços de Farinha de Trigo
Deflator: IPA/FGV



A desregulamentação segue a tendência verificada em todos os setores competitivos, que passaram do controle governamental ao livre mercado. Em uma primeira etapa há um aumento no número de empresas que estavam impedidas de entrar nesse mercado. Em uma segunda etapa verifica-se um rápido processo de concentração, consequência de uma violenta disputa pelo mercado por meio de preço, segmentação e inovação.

Logo após a desregulamentação, a cada dia apareciam novos moinhos, boa parte deles associados a indústrias processadoras de farinha (panificados, massas e biscoitos). Outros ampliaram sua capacidade de moagem, uma vez que não sofriam mais a restrição de matéria-prima. De 179 moinhos em 1987, chegou-se a mais de 200 em 93 e, segundo a ABITRIGO, em 1994 esse número chegou a 250.

A etapa que se segue à expansão de capacidade e modernização das instalações envolve a diminuição do número de moinhos, e o grande desafio é permanecer, dentre os sobreviventes, bem-sucedidos. A indústria moageira já inicia um processo de racionalização da capacidade produtiva, com o fechamento de muitos pequenos moinhos do sul do País e fortes dificuldades enfrentadas por grandes moinhos, como é o caso do Moinho São Jorge e do Água Branca, que entraram em concordata no ano de 1995. Em 1996 já se estimava que, dos 189 moinhos do sul do país, restavam apenas 80 em operação.

Nos principais segmentos que compõem o mercado de farinha de trigo – panificação, massas e biscoitos – verifica-se também o mesmo processo de intensificação da concorrência e concentração. No segmento de panificados, a Santista adquiriu a Plus Vita. No de massas, a Quacker adquiriu a Adria e a Danone, que ingressou no mercado de biscoitos, vendeu a Terra Branca e Frescarini à Pillsbury inglesa. No de biscoitos a Tostines foi adquirida pela Nestlé, a Campineira (Triunfo e Ritz) e a Aymoré foram parcialmente compradas pela Danone. (Farina & Braga, 1996).

A Desorganização do SAG do Café

Para o café, os efeitos da desregulamentação externa e interna não foram diferentes. Os preços e a renda da cafeicultura decli-

naram vertiginosamente, o endividamento cresceu, enquanto não se decidia o que fazer com o espólio do IBC – 17 milhões de sacas de café e cerca de US\$ 500 milhões do Funcafé (Fundo de Defesa da Economia Cafeeira).

Em 1992, o preço internacional do café atingiu seu nível mais baixo, sendo cotado a menos de US\$ 50,00 por saca, enquanto os custos médios de produção eram de aproximadamente US\$ 75,00. Entre 1987-88 e 1992-93, a produção brasileira de café declinou de 42,9 milhões de sacas/ano para cerca de 20 milhões.

A redução de preços afetou os produtores drástica e assimetricamente. Algumas cooperativas introduziram novas técnicas de produção redutoras de custo – como o café adensado. Outras começaram a orientar as atividades de seus cooperados para atividades alternativas. Gradualmente, mesmo os produtores mais eficientes começaram a perceber que a extensão dos ajustamentos necessários para reequilibrar o mercado era maior do que se podia esperar, e mesmo os mais produtivos sofriam seus efeitos adversos.

Em 1991, os preços internos foram liberados. A recessão e o excesso de capacidade instalada na indústria de torrefação e moagem intensificaram a concorrência mediante concessões de prazos de pagamento ao segmento varejista. Os preços no mercado atacadista e varejista, contudo, não refletem esse comportamento, que só poderia ser identificado se fossem descontados os prazos de pagamento.

Seguindo os preços no atacado, os preços reais de varejo do café torrado e moído já tinham sofrido forte redução, acompanhando os preços internacionais. A partir da geadas de 94, os preços internos sobem mais rapidamente, embora não consigam reproduzir a recuperação das cotações externas (Gráfico 7 e 8). Nesse mesmo período o custo de embalagens representou o maior ônus para as empresas.

Em 1995, quando a produção nacional foi de apenas 14,5 milhões de sacas em virtude da geadas de 94, a desorganização do sistema levou a uma situação paradoxal: os estoques oficiais não eram liberados, as torrefadoras brasileiras eram impedidas de importar café e o preço do café verde brasileiro alcançava pata-

mar superior ao do mercado internacional. O auge da crise de abastecimento levou as torrefadoras a desafiar o "tabu" segundo o qual o maior exportador do mundo não pode comprar café estrangeiro. Liderado pela ABIC, um *pool* de torrefadoras importou café, mas acabou tendo que entrar na justiça para liberar a compra. O Ministério da Agricultura alegava que o café importado estava contaminado por resíduos de fungicidas em níveis superiores ao permitindo.

A dinâmica de uma economia aberta começa a dar sinais de novas estratégias de suprimento, e de barreiras não tarifárias ao comércio.

A concorrência que se seguiu à desregulamentação provocou a deterioração da qualidade do café torrado e moído, comercializado no mercado interno, pela mistura, ilegal, com outros grãos como a cevada ou pela presença de impurezas. Uma pesquisa de mercado realizada por solicitação da ABIC (Associação Brasileira da Indústria de Torrefação e Moagem de Café) mostrou que o consumidor brasileiro tem uma imagem negativa do café, atribuindo-lhe uma baixa qualidade e desconfiando de misturas com outros produtos. A deterioração da imagem entre o consumidor doméstico é anterior ao processo de desregulamentação, quando o sistema regulatório estimulava a exportação dos cafés altos e o consumo interno dos cafés baixos. No entanto, essa imagem foi confirmada e reforçada pelas estratégias competitivas pós-desregulamentação.

A queda do consumo per capita de café no mercado interno só foi revertida nos últimos anos após um grande trabalho realizado pela ABIC junto às suas associadas e ao mercado consumidor. O consumo per capita, que na década de 70 era de 4,3 kg/habitante, diminuiu para 2,7 kg/habitante no final dos anos 80 e recuperou-se em meados dos anos 90 para 3,4 kg/habitante.

Gráfico 7 - Índice Real de Preços de Café Moído
Deflator: IPA/FGV

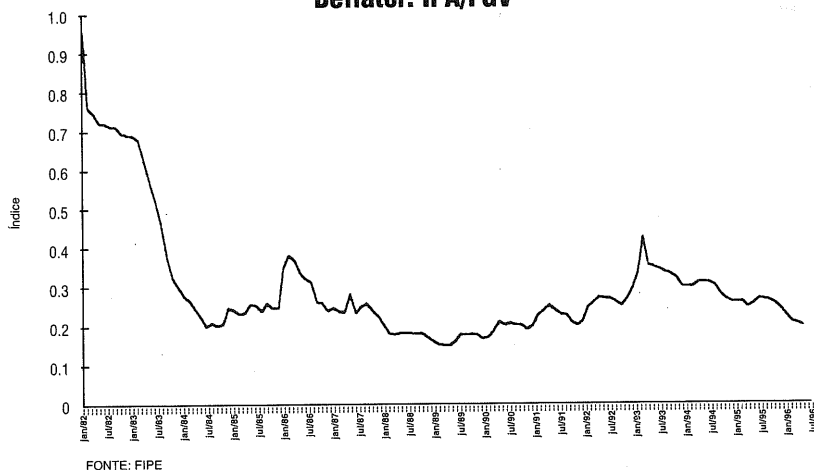
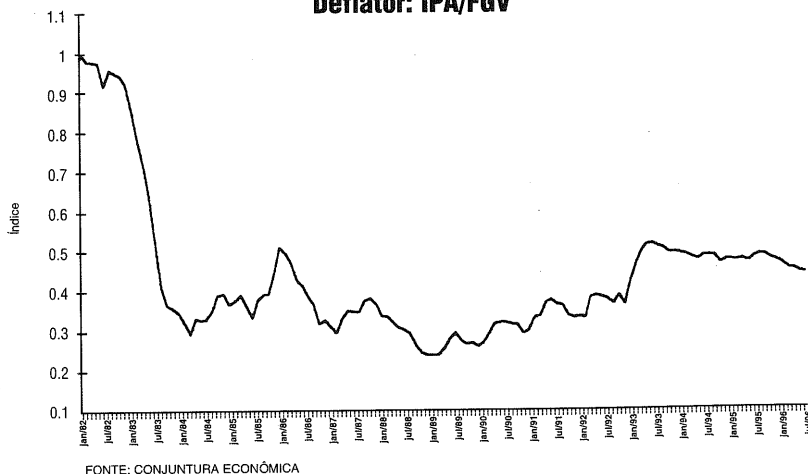


Gráfico 8 - Índice Real de Preços no Atacado de Café e Estimulantes
Deflator: IPA/FGV



Para muitas firmas locais de porte médio e pequeno, a liberalização trouxe problemas desconhecidos de gerenciamento. O caráter paternalista da regulamentação, determinando os preços de compra e venda, dispensava o torrefador de manter controle de seus próprios custos e de desenvolver políticas de produto e preço. Como resultado, muitas das torrefadoras sequer sabiam calcular seus custos. Após a desregulamentação, essas empresas passaram a apenas seguir as empresas líderes ou consultar a ABIC para fixar preços, o que pode ser considerada uma prática abusiva, de acordo com a lei antitruste brasileira. Como também as empresas de maior porte, líderes regionais de mercado, enfrentavam uma demanda deprimida e contavam com capacidade excessiva, instalou-se uma coalizão tácita, do tipo liderança de preços às avessas: em lugar de preços monopólicos, fixavam-se preços insuficientes para remunerar o capital fixo.

A brutal queda de renda, tanto na agricultura como na indústria, que se seguiu à desregulamentação levou ao ressurgimento de um pleito para a volta do Estado à coordenação do sistema. Todos sentiam falta de um órgão a quem se dirigir para encaminhar as solicitações de ação. Criou-se um vazio institucional, não preenchido pelo Comitê Brasileiro do Café, criado em 1990, e que resultou na ressurreição do Departamento Nacional do Café e na assinatura do acordo da nova Associação dos Países Produtores de Café, patrocinada pelo então Ministro da Indústria, Comércio e Turismo e pelo Itamaraty.

Uma das principais reivindicações do setor era a criação de um órgão, para gerir o patrimônio de cerca de 750 milhões de dólares e 9 milhões de sacas de café provenientes do Funcafé. O Fundo foi criado nos fins de 1986, com origem de recursos nas cotas de contribuição aplicadas sobre as exportações de café. Desde a desregulamentação do setor a competência para sua gestão não estava claramente definida.

Somente em 29 de outubro de 1996, sete anos após a extinção do IBC, os apelos do setor foram atendidos com a institucionalização do Conselho Deliberativo de Política do Café (CDPC), órgão colegiado integrante da estrutura regimental do MICT, composto por represen-

tantes do setor público e da iniciativa privada. O DENAC, que era um órgão subordinado à Secretaria de Política Comercial do MICT com a função de assistir ao Ministério, tinha ficado sem regimento interno até fins de 1995 e com a criação do CDPC foi transformado em Secretaria Executiva. O CDPC passou a ter a função de gerir o Funcafé e aprovar políticas para o agronegócio café.

A Intensificação da Concorrência no SAG do Leite

A partir de 1989 a coordenação comandada pelo Estado no sistema leite foi sendo paulatinamente transferida para o setor privado. Primeiro, com a eliminação dos controles quantitativos das importações, seguido pela redução tarifária. Depois veio a liberação de preços ao produtor e consumidor. A fiscalização higiênico-sanitária sai de dentro das usinas e passa a ser exercida apenas no produto final, conferindo uma enorme responsabilidade aos órgãos de defesa do consumidor. (Farina, 1995)

Cria-se um novo ambiente institucional, no qual a negociação de preços deixa de ser feita na ante-sala dos ministros e passa a ser estabelecida entre os diferentes segmentos da cadeia. A proteção contra abusos no âmbito das relações de consumo ou no âmbito das relações entre empresas passa a depender da eficácia e eficiência da aplicação das legislações de proteção ao consumidor, de defesa da concorrência e *anti-dumping* – muito importante nos casos de subsídios ao leite em pó vindo da Europa e dos Estados Unidos.

Após o Plano Real houve um aumento significativo da importação de produtos lácteos. Em 1995, a importação chegou a 389 mil toneladas, ou de US\$ 640 milhões. Em 1995, as importações de leite representaram 18% da produção doméstica e 12% em 1996, quando a média histórica é de 8%. Mais importante do que subsídios, o principal motivo desse crescimento tem sido a condição vantajosa de financiamento na aquisição de leite importado. Apesar de o leite ser um dos produtos da lista de exceções à TEC, com a alíquota de importação de 30%, e seu preço ter apresentado um forte crescimento no mercado internacional, o fato de os importadores poderem adquirir o produto com prazos de até 360 dias e com juros internacionais de cerca de 6% torna vantajosa a sua importação.

Tabela 1 – Evolução do Mercado de Leite (milhões de litros)

Tipo	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Longa Vida	104	127	127	132	152	175	184	204	341	386	759	1050
Tipo A	4	6	12	20	27	30	28	34	36	48	48	55
Tipo B	275	259	464	437	327	386	347	445	358	433	388	460
Tipo C	2773	3092	3383	3803	3568	3524	3655	3245	2924	2245	2305	2432
Total	3156	3484	3986	4392	4074	4115	4214	3928	3659	3112	3500	3997

FONTE: ABPLB

As mudanças no ambiente institucional alteram o ambiente competitivo. Com a entrada dos lácteos importados, o consumidor das grandes capitais é exposto a novos produtos, tornando-se mais exigente em termos de variedade, qualidade, conveniência e preços.

Ao mesmo tempo, a liberação de preços, aliada a fatores tecnológicos, promove um acirramento da concorrência nos mercados mais dinâmicos das áreas metropolitanas, onde se defrontam produtos oriundos dos países do Mercosul, terceiros países e diferentes regiões brasileiras.

Essas mudanças são responsáveis pela concorrência que o leite esterilizado, produzido no Rio Grande do Sul, Paraná, Uruguai e Argentina, tem feito ao leite pasteurizado no mercado paulista. Esse produto vem crescendo rápida e sistematicamente, absorvendo mercado tanto do Leite C quanto do Leite B que, em 1995, ainda não conseguiram recuperar o nível de vendas do início da década, apesar do forte crescimento da economia brasileira (Tabela 1).

Segundo o presidente da Associação Brasileira de Leite Longa Vida, o leite esterilizado rompeu o cartel das pasteurizadoras, acostumadas ao ambiente protegido da concorrência local.

As mudanças nos ambientes institucional e competitivo têm provocado um rápido processo de concentração no segmento industrial, que rompeu os antigos acordos tácitos entre os laticínios quanto à divisão de mercados e provocou uma intensificação da concorrência pelos fornecedores que operam com maior escala.

Entre 1993 e 1995 a Parmalat comprou 18 laticínios, alguns líderes regionais. Foi a primeira multinacional a entrar no segmento de leite

pasteurizado e amplia rapidamente sua linha de produtos. Hoje é a segunda maior captadora de leite do País. A líder, Nestlé, respondeu a essa agressividade competitiva, modernizando suas fábricas já instaladas e comprando postos de resfriamento e plantas industriais de concorrentes. A Vigor também já havia adotado a estratégia de crescimento por fusões, aquisições e parcerias, comprando a Flôr da Nata e a Teixeira e firmando uma parceria com a MD Foods.

A concorrência pelos fornecedores, contudo, não impediu que os preços médios reais aos produtores continuassem a declinar até 1994, quando se estabilizam e começam a se recuperar rapidamente com a expansão da demanda por lácteos deflagrada pelo Plano Real (Gráfico 9). Esse efeito não foi uniforme. Para alguns produtores que operam com maior escala e menor sazonalidade, isto é, os mais tecnificados, os laticínios têm oferecido contratos de compra de até dois anos, com preços mais elevados que chegam a ser o dobro da média. Essa é uma prática inédita no sistema brasileiro do leite, até a desregulamentação. A estabilização do crescimento da demanda a partir de meados de 95 afetam negativamente os preços ao produtor.

Em parte, o consumidor urbano tem pago essa conta, uma vez que os preços reais dos laticínios cresceram após 1991. Para o Leite B, verificou-se uma redução no patamar dos preços de varejo, o que pode ser atribuído à concorrência do Longa Vida, que afeta mais de perto esse produto, e cujo preço tem declinado em relação ao do Leite B (Gráficos 10 e 11).

Os queijos são os que mais sofrem a concorrência do Mercosul, da abertura comercial e da integração dos mercados. Em 1995, a importação de queijo para o mercado brasileiro bateu o recorde de 90 mil toneladas, cerca de 25% da produção nacional que foi de 360 mil toneladas. Esse resultado pesou para o aumento da alíquota de importação, de 2% para 16%, de 95 para 96, para as importações oriundas de fora do Mercosul. Em 1996 as importações decresceram para 30 mil toneladas, mas permanecem em níveis bem superiores aos do início da década, quanto representavam menos de 5% da produção. O aumento da proteção tarifária possibilitou uma recuperação dos preços no início de 96, que não se sustentou. Assim

como os queijos, o leite longa vida e o leite em pó, que estão mais expostos à concorrência externa apresentam, tendência de preços decrescente no varejo. Os produtos de maior perecibilidade, como os pasteurizados, que estão menos expostos a essa disciplina do comércio exterior, apresentam elevações de preço real a partir de 95, com exceção dos iogurtes, para os quais também se verifica quedas de preço real reflexo de intensa disputa pelo mercado em expansão e elevada capacidade ociosa. (Gráficos 12 a 14).

A disputa pelos produtores de maior escala representa um grande desafio para as cooperativas. Preservar seus grandes cooperados para viabilizar a sobrevivência de um grande número de pequenos e, ao mesmo tempo, competir no mercado de produto tem se tornado uma das grandes ameaças às cooperativas, especialmente às de menor porte e de menor capacidade financeira. Há um duplo processo de diferenciação: entre produtores e entre as cooperativas.

As pequenas e médias cooperativas singulares, ligadas ou não a Centrais, e pequenos e médios produtores rurais são os agentes mais sensíveis às mudanças. No entanto, as grandes cooperativas e Centrais também sofrem ameaças, dentre outros motivos porque a vulnerabilidade de suas associadas também as afeta. A percepção desse ambiente hostil tem aumentado o grau de conflito no sistema, rompendo práticas de negociação há muito reconhecidas e criando dificuldades para a adaptação aos novos tempos.

Algumas cooperativas centrais, mais próximas dos mercados mais dinâmicos, exigentes e competitivos, já despertaram para os problemas de escala e qualidade e vêm se tornando cada vez mais exigentes a esse respeito, conforme ficou patente durante entrevistas realizadas em maio de 1995, com produtores, cooperativas e sindicatos mineiros e paulistas. De certa forma, transferem para suas afiliadas o desafio de obter dos produtores de leite maior eficiência em quantidade e qualidade.

Nesse sentido, os novos sistemas de pagamento que estão sendo adotados pelas cooperativas refletem as exigências de escala e qualidade. O pagamento por qualidade, além de transmitir um incentivo claro a padrões mínimos do produto, associados à

Gráfico 9 - Índice Real de Preços do Leite Pago ao Produtor
Deflator: IPA/FGV

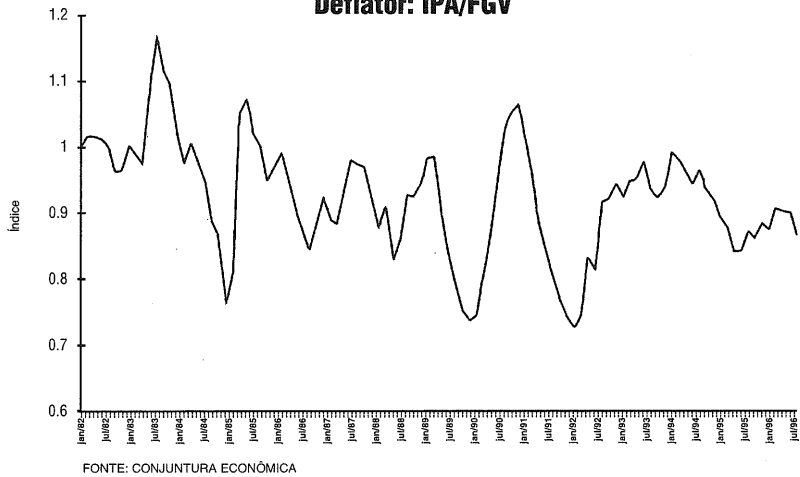


Gráfico 10 - Índice Real de Leite B e C ao Consumidor
Deflator: IPA/FGV

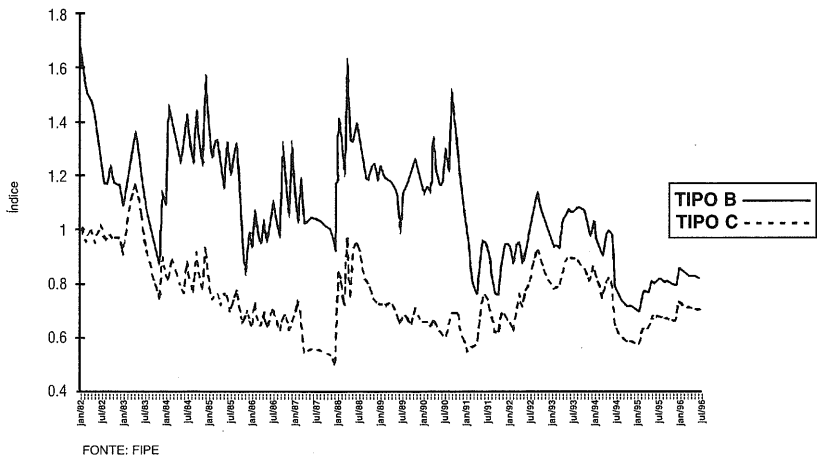
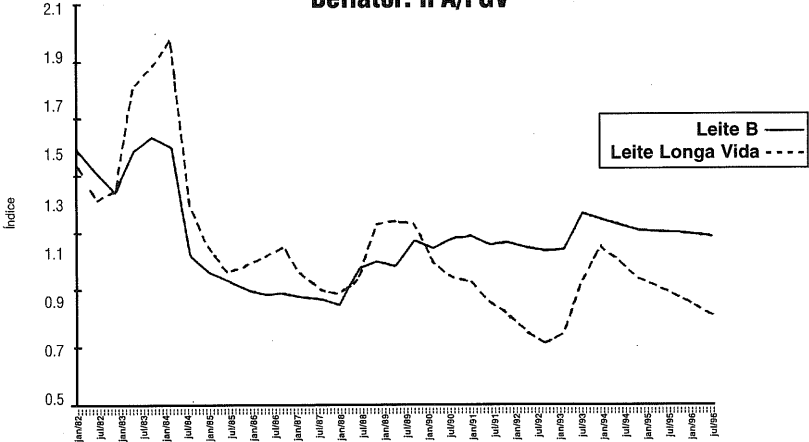
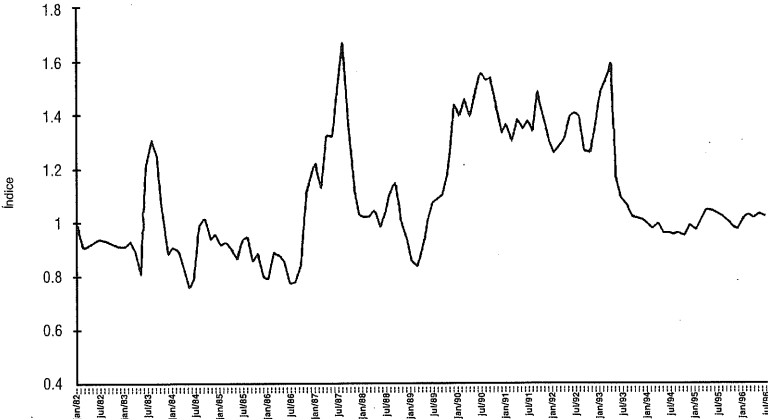


Gráfico 11 - Índice Real de Preços de Leite B e Leite Longa Vida
Deflator: IPA/FGV



Fonte: FIPE

Gráfico 12 - Índice Real de Preços de Iogurte
Deflator: IPA/FGV



Fonte: FIPE

Gráfico 13 - Índice Real de Preços de Queijos
Deflator: IPA/FGV

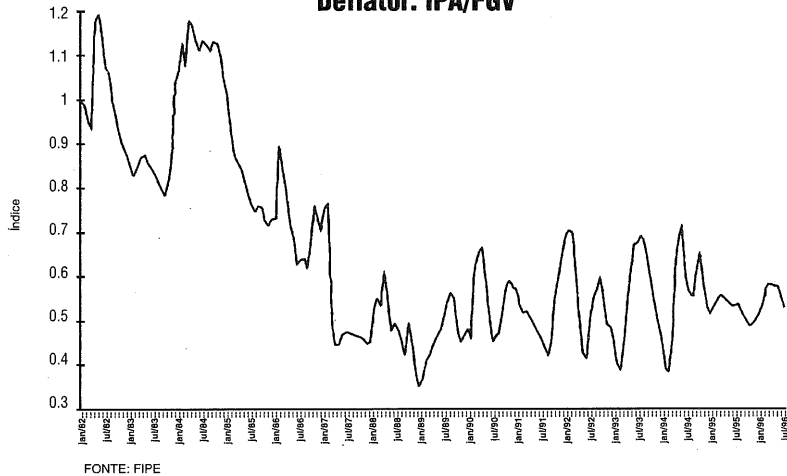
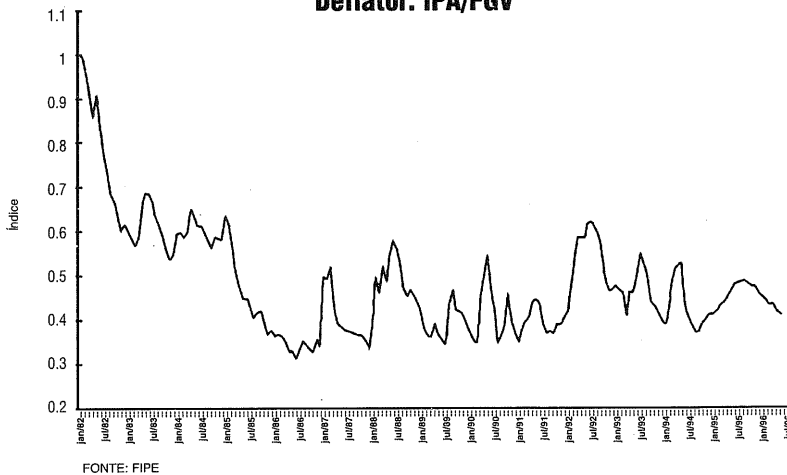


Gráfico 14 - Índice Real de Preços de Leite em Pó
Deflator: IPA/FGV



higiene, também viabiliza a diferenciação dos produtores por escala. Esta última é fundamental para preservar os fornecedores mais disputados pelas indústrias privadas que não têm compromissos com os cooperados.

As conseqüências da privatização das funções de coordenação da cadeia agroindustrial do leite são:

1. maior dispersão de preços pagos ao produtor – a depender da distância dos mercados consumidores, de sua escala de produção, da empresa que adquire seu leite, e das condições do mercado de produtos finais;

2. maior seletividade dos participantes do mercado. A concorrência é uma força poderosa contra a ineficiência e é impiedosa. Se no período de coordenação estatal os preços pagos ao produtor podiam advir de planilhas de custo de produção, na coordenação privada são a disposição a pagar do consumidor e a pressão competitiva que estabelecem o marco de preços. Ajustar custos para atingir essa capacidade de pagamento é a estratégia de formação de preços e não o contrário. Rapidamente, essa constatação pôs em xeque a própria elaboração da planilha de custos oferecida pela EMBRAPA/CNPGL, uma vez que suas antigas funções estavam extintas;

3. as negociações de preço entre fornecedores e clientes tendem a ser mais duras, já que existe maior concorrência no mercado, e a estabilidade econômica não permite que erros de negociação sejam rapidamente sanados com correções nos preços relativos ratificados por uma rápida inflação;

4. a concorrência passa a ser sistêmica, e a capacidade de coordenação das diferentes cadeias produtivas assume papel crucial. As empresas produtoras de produtos lácteos de consumo final têm que ser capazes de obter matéria-prima em quantidade, qualidade, preços e regularidade adequados para atender um mercado muito disputado. Em face das características do leite, essa ação é regionalizada e empresas multiplantas (e que operam em diferentes regiões) podem ter vantagens na disputa dos mercados regionais e nacionais.

7.2 Novas Estratégias Competitivas e as Mudanças nas Estruturas de Governança

O novo ambiente competitivo certamente colocou uma série de desafios para os empresários do SAG brasileiro. Ao mesmo tempo, a desregulamentação criou novas oportunidades de investimento, ampliando as estratégias de concorrência.

A Segmentação do Mercado no SAG do Trigo

A liberação dos tipos e preços das farinhas de trigo comercializadas e dos produtos derivados abre a possibilidade de se implementar estratégias de segmentação de mercado, antes impossíveis de serem perseguidas.

Derivados de trigo exigem características específicas da farinha para que tenham boa qualidade e se obtenha adequada produtividade no processo de transformação industrial. *Grosso modo*, pode-se dizer que os pães exigem um trigo semiduro, biscoitos exigem um trigo *soft* enquanto massas exigem mais glúten, o chamado trigo *durum*. As diferenças não param por aí. Na verdade, cada receita pode exigir um *blend* específico da farinha, estando aí uma importante fonte de diferenciação da indústria. Na Europa existem mais de 200 *blends* de farinhas.

Os segmentos chamados *premium* têm atraído as indústrias de derivados de trigo. Trata-se mesmo de fazer frente às importações. A introdução de massas de *grano duro*, destinadas a classes de renda mais elevada, que estão dispostas a pagar um preço maior por um produto de melhor qualidade, representa um desafio e uma oportunidade para o sistema como um todo.

A inexistência de oferta nacional de diferentes tipos de farinha, especialmente a de *grano duro*, levou os pastifícios mais agressivos a recorrer à importação. A opção da Cica foi importar a massa já elaborada na Itália, embora produzida sob sua orientação. A Ádria importa o trigo *durum* do Canadá, processa a farinha na Argentina e a massa é industrializada no Brasil. A integração vertical, por sua vez, foi a opção encontrada pelo pastifício Fortaleza, do Grupo Dias Branco no Nordeste. (Farina, 1993)

Estrutura-se, pouco a pouco, um mercado muito mais sofisticado e, ao mesmo tempo, fortemente competitivo para as farinhas. Esse mercado certamente estará restrito aos moinhos que possam fazer frente ao investimento e às necessidades de logística de suprimento e distribuição do produto.

Ao lado dessa segmentação, contudo, certamente será preservado um enorme mercado para farinhas comuns, processadas nos mais de 200 moinhos que habitam o parque moageiro nacional e que, porque não investem ou se modernizam, podem oferecer seu produto ao custo marginal, e utilizar grãos de baixa qualidade.

A concorrência-preço no mercado de farinhas comuns torna ainda mais atraente o segmento das farinhas especiais. No entanto, exige relações mais estreitas entre as indústrias de primeiro e segundo processamentos, especialmente na fase inicial dessa estratégia, quando a especificidade dos ativos é maior.

Os investimentos exigidos para empreender uma estratégia de segmentação da farinha, por meio de variedade de *blends*, são consideráveis. São necessários sistemas modernos e automatizados de ensacamento, ensilagem de grãos e descarregamento de trigo, além de conjuntos de silos para farinhas. Para o processamento de trigo *durum* também são necessários equipamentos próprios. (Farina, 1993) Embora grande parte desse investimento melhore a capacidade de moagem e os custos de processamento de qualquer farinha, somente a estratégia de segmentação pode gerar todas as vantagens a ele associadas. Há perdas de valor dos ativos se todo esse investimento não for destinado a suprir *blends* diferenciados de farinha. Dito de outra forma, a estratégia de segmentação aumenta as especificidades dos ativos físicos.

Como o mercado de massas de trigo *durum* ainda é incipiente no Brasil, e as fábricas de biscoitos, panificados e massas ainda não exigem *blends* específicos para seus produtos, os investimentos necessários para perseguir estratégias de segmentação em farinhas correm o risco de não gerar os retornos esperados.

De outro lado, existem também exigências técnicas na indústria de segundo processamento para usar *blends* diferenciados. Dessa forma, o sucesso desses investimentos dependerão da disponibili-

dade dessas farinhas fornecidas pelos moinhos. Existem especificidades físicas dos equipamentos, de ambos os lados, que aumentam os custos de transação e podem, no limite, justificar uma integração vertical nesses primeiros tempos de liberdade de mercado.

Explica-se, então, porque o pastificio Fortaleza optou pela estratégia de verticalização para trás, construindo seu próprio moinho, equipado para processar de trigo *durum*, apesar da imensa capacidade ociosa no segmento de moagem.

Alguns moinhos independentes, contudo, já estão com investimentos em curso para oferecer *blends*, seguindo uma estratégia de *first mover* e correndo os riscos associados a especificidades dos ativos. A garantia, ainda que tênue, está na própria estratégia da indústria de derivados.

Pressionada pela intensificação da concorrência, e antecipando oportunidades de lucro na diversificação da linha de produtos, a indústria de derivados também está se modernizando. Como a produtividade industrial responde à qualidade da farinha utilizada, os investimentos realizados representam uma segurança de demanda para farinhas especiais. Feitos nos dois segmentos do sistema, os investimentos em ativos específicos podem ser vistos como “reféns” de ambos os lados, substituindo um contrato para estímulo dessas ações. Williamson (1985, cap. 7) mostra que “reféns” podem viabilizar investimentos mútuos em ativos específicos ou dedicados, embora não eliminem totalmente os riscos de exposição ao oportunismo em condições mutantes.

No caso do sistema trigo, a indústria de derivados tem a opção de importar a própria farinha, ainda que a custos superiores. Para os moinhos, muito dificilmente haverá a opção de exportação de seus produtos, uma vez que a Argentina é um grande produtor de trigo em grão de boa qualidade e está integrada ao mercado brasileiro pela constituição do Mercosul. Nesse sentido, a exposição aos riscos decorrentes dos investimentos específicos é maior para o segmento moageiro do que para o segundo processamento.

A estratégia de segmentação também implica maior complexidade no suprimento de grãos, ainda que exista um mercado internacional bem organizado. Operando em um mercado livre, a logís-

tica de suprimento é o que faz a diferença em termos de retorno.

Um estudo de caso desenvolvido em 1993 mostrou que qualquer erro na compra do trigo pode pôr a perder todo o esforço em produtividade industrial. O trigo representa cerca de 75% do preço da farinha, exigindo um sistema de municiamento diário de informações sobre câmbio, preços e oferta de trigo em vários mercados. Para garantir o abastecimento e aproveitar preços favoráveis é comum a prática de contratos antecipados de compra. (Farina, 1993)

Além de condições vantajosas de compra, o trigo de cada um dos países tem características próprias que devem ser preservadas para a fabricação de *blends* adequados à exigência dos clientes. O trigo canadense, por exemplo, tem um glúten mais forte, adequado para o pastificio. O trigo brasileiro é pobre em glúten e mais adequado para a fabricação de biscoitos. Duas restrições, portanto, se impõem sobre a estratégia de suprimento: a diversidade de grãos para preparação de *blends* e condições comerciais favoráveis.

Existe uma curva de aprendizado acentuada na gerência de suprimento do trigo, no contexto de uma estratégia de segmentação, que pode transformar-se em uma vantagem competitiva importante para os moinhos que iniciam primeiro essa atividade. Nessas condições, criam-se assimetrias cumulativas entre os moinhos de diferentes tamanhos, que tendem a aprofundar as tendências de concentração dessa indústria.

A difusão da estratégia de segmentação e das técnicas a ela associadas tende a reduzir a especificidade dos ativos, à medida que ocorra uma ampliação do número do fornecedores de farinhas e dos pastifícios, panificadores e fábricas de biscoitos que demandem *blends* especiais. Dessa forma, relações contratuais mais próximas do mercado *spot* poderão retomar seu papel coordenador.

Segmentação e Diferenciação no SAG do Café

No SAG do café as estratégias de segmentação do mercado certamente não poderiam se desenvolver sob as regras de regulamentação vigentes até 1989, e não é por acaso que as duas mudanças ocorrem simultaneamente.

No Brasil, o tabelamento dos preços do café torrado, vigente até

1991, impedia qualquer estratégia de valorização da qualidade ou de segmentação do mercado. A regulamentação brasileira gerou um dos resultados mais paradoxais do *agribusiness*. O Brasil é o maior produtor de café do mundo, mas o consumidor brasileiro não aprendeu a apreciar diferentes *blends* dessa iguaria, consumindo-o como uma bebida ordinária.

Apesar da baixa renda, vem se desenvolvendo no Brasil um segmento de consumidores exigentes que reconhecem e pagam por qualidade. Tem havido um rápido aumento no número de *coffee-shops* e uma demanda crescente de cafés expressos.

Esse novo padrão de concorrência demanda novos arranjos institucionais entre produtores, indústria, distribuidores e exportadores, conforme sugerido pela ECT (Farina, 1994).

Enquanto um setor produtor de *commodity*, o *agribusiness* do café tem sido coordenado pelos sinais de preço (embora administrados), definidos com base em padrões de classificação relativamente simples. Trata-se de um sistema adequado para converter matéria-prima homogênea em alimento relativamente barato. A coordenação do sistema e as estratégias das firmas são orientadas para a produção e não para o mercado.

A orientação para o mercado implica novas formas de coordenação, ao lado do sistema de preços. A segmentação do mercado de café pode ser implementada por meio do suprimento de diferentes *blends*, graus de torra ou de moagem, visando nichos específicos de consumo, tais como aromatizados, cafés para máquinas domésticas, expressos, descafeinados ou *blends* especiais. A estratégia de segmentação aumenta a especificidade de ativos do segmento industrial que a adota.

A diferenciação do produto associando-o à marca representa outra estratégia de concorrência (Farina, 1994a). Segundo Williamson, a marca comercial representa um tipo de investimento em capital que apresenta alta especificidade. À medida que uma torrefadora investe na marca para divulgar e consolidar no mercado tipos diferentes de café, ela terá que garantir a estabilidade da qualidade do produto, assim como seu suprimento regular. O consumidor tem que ser convencido a experimentar e,

para formar o hábito do consumo e ganhar sua preferência e fidelidade, tem que encontrar o produto com a mesma qualidade toda vez que quiser novamente adquiri-lo. Trata-se de um processo de educação do consumidor e, portanto, é uma estratégia competitiva que envolve investimentos, cujo retorno depende de uma ação continuada.

Esse procedimento depende fortemente da disponibilidade de cafés verdes em variedade, qualidade e quantidade estáveis e regulares. Dessa forma, os investimentos em segmentação realizados pela indústria de torrefação podem ser perdidos caso não haja adequado fornecimento de matéria-prima. Isto é, está-se diante de um caso de custos irrecuperáveis do investimento, em função da sua especificidade. Nesse caso, a integração vertical ou a contratação poderiam se tornar soluções eficientes.

No entanto, a cultura do café tem uma característica que torna essas duas formas de coordenação pouco prováveis. A qualidade do grão varia de uma florada para outra em uma mesma planta, não havendo possibilidade de garantir uma qualidade constante entre safras do mesmo produtor. Ao mesmo tempo, o sistema de preços por si só não é capaz de induzir a produção em qualidade e quantidade necessários. Outras formas de coordenação devem estar presentes, mesmo que não envolvam contratos idiossincráticos previstos na Economia dos Custos de Transação.

A inadequação do sistema atual de preços internacionais para atender os segmentos de cafés especiais pode ser exemplificado pela experiência da ILLYCAFE, uma empresa italiana da região de Trieste, que trabalha exclusivamente com café expresso de altíssima qualidade.¹³

55% dos *blends* da ILLYCAFE são constituídos de cafés brasileiros. Apesar do Brasil ser o maior exportador de café do mundo os exportadores tradicionais não conseguiram suprir a empresa italiana

¹³ Uma análise bastante completa da empresa foi desenvolvida em Zylbersztajn (1993).

com a qualidade do produto que exigiam. Para identificar os cafeicultores aptos a fornecer a matéria-prima adequada a empresa instituiu um concurso de qualidade do café (meio de transmitir informação fora do sistema de preços). Os vencedores do concurso, além de um prêmio em dinheiro, tornam-se fornecedores da ILLY, naquele ano, recebendo um prêmio de cerca de 30% acima do preço de mercado. Mesmo utilizando o expediente do concurso e selecionando cuidadosamente seus fornecedores, 20% do café que chega à ILLY, na Itália, é desclassificado e eliminado.

Embora o preço continue a ser o sinal mais importante, o contato direto com o produtor tem sido necessário para informar e ensinar o cafeicultor práticas de plantio, manejo e pós-colheita adequadas para atingir o produto de acordo com as especificações da firma italiana. Com essa finalidade, a empresa mantém um escritório no Brasil, laboratório e pessoal técnico de alto nível para pesquisar e divulgar entre os produtores novas técnicas. Paulatinamente, o concurso ILLY tem estimulado um número crescente de produtores a investir em qualidade. (Farina & Zylbersztajn, 1994)

Pode-se interpretar a experiência da ILLY como um contrato informal entre produtores e a empresa, mediante o qual se garante que o concurso ocorrerá anualmente e que, portanto, vale investir antecipadamente em um grau de qualidade que não será remunerado adequadamente pelo mercado ordinário. Os ativos da ILLY no Brasil têm característica de ativos-produto e local específicos e funcionam como uma garantia para o produtor de que a ação da empresa vai ter continuidade, reduzindo o risco da perda do investimento na cultura do café de qualidade. De outro lado, os investimentos feitos pelo produtor são cliente-específicos, já que o mercado não remunera a qualidade adequadamente. Os investimentos em ativos específicos, feitos pelas duas partes, representariam o papel de um refém mantido por cada uma das partes, cuja presença

garante a continuidade da relação bilateral e estimula o investimento que, de outra forma, não seria realizado.¹⁴

A estratégia da ILLY gera uma externalidade positiva para a região, uma vez que ajuda a fixar uma reputação de cafés de boa qualidade.

Torrefadoras brasileiras líderes têm utilizado a denominação de origem do café como estratégia de diferenciação, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e alguns países europeus. Café do Cerrado está se consolidando como distinção de um bom café. O controle da qualidade dos grãos dessa origem está sendo desenvolvido por cooperativas de produtores que assumem a responsabilidade de transmitir ao cooperado a informação de que tipo de produto o mercado deseja e garantir a estabilidade desse produto ao cliente (indústria de torrefação), mostrando que o sistema de preços não é suficiente para coordenar o segmento *premium* do *agribusiness* do café no Brasil. Para tanto, têm desenvolvido novos sistemas de classificação e de preços, em substituição ao sistema tradicional.

A designação comercial *Café do Cerrado*, associada à região de origem da produção dos grãos, representa um investimento irrecuperável caso a qualidade associada a essa designação não se mantenha. O mesmo resultado pode ocorrer se o industrial, varejista ou consumidor (ao preparar o café) desvirtuarem sua qualidade ao longo da cadeia. O investimento é irrecuperável porque a designação é produto-específica e não pode ser transferida para outro produto, sem perda do valor do capital investido. Nesse caso, a cooperativa está substituindo o mercado na coordenação desse segmento particular da cadeia café.

No entanto, os elevados custos de transação via mercado podem ser fortemente reduzidos por um novo sistema de classificação e padronização corrente. Esses novos sistemas já estão sendo desenvolvidos, mas sua utilização é ainda regional. Sua consolidação

¹⁴ Williamson (1985, cap.7) desenvolve um modelo de contratos baseado em compromissos convincentes, onde a figura do refém (investimento irrecuperável - sunk), garante a continuidade da relação e evita a integração vertical como solução eficiente. Aplica-se perfeitamente aos investimentos específicos realizados no caso ILLY.

depende da adoção em escala nacional e internacional. Quando e se essa adoção ocorrer, o mercado poderá reassumir a função coordenadora, mesmo em segmentos de qualidade diferenciada.

Da mesma forma, se a estratégia de segmentação por qualidade se tornar predominante no mercado de café processado, pode-se esperar que concursos como os promovidos pela ILLY tornem-se desnecessários. A difusão da técnica de produzir café de qualidade e o crescimento do número de clientes que pagam por essa qualidade tornam o investimento do cafeicultor cada vez menos cliente-específico, reduzindo os custos de transação e abrindo espaço para a implantação de um sistema de preços classificados eficiente para coordenar as transações na cadeia.

No caso de cafés servidos prontos, especialmente em *coffee-shops*, a qualidade do produto depende também de seu preparo, normalmente fora do controle do industrial que detém o capital investido na marca do produto (ativo produto-específico).

Nas relações para frente, contratos idiossincráticos do tipo *franchising* estão se tornando cada vez mais importantes, ao lado de ações extra-preço informais, mas que se repetem com frequência, como o fornecimento de máquinas de café expresso em comodato, com supervisão de fiscais da indústria, treinamento dos funcionários dos *coffee-shops* etc. (Farina, 1994).

Essas relações reguladas por contratos ou internalizadas na firma também poderão, com a difusão da comercialização de *blends* especiais, ser coordenadas por um sistema de preços que valorize qualidade. No momento atual, contudo, os custos de transação via mercado são elevados, ensejando formas alternativas de coordenação.

As mudanças organizacionais na cadeia café estariam, portanto, respondendo a mudanças nos padrões de concorrência nesse setor, e não propriamente a mudanças tecnológicas. A própria organização, por seu turno, pode descrever um ciclo de vida, semelhante ao ciclo da inovação das estratégias competitivas.

Se esse novo padrão de concorrência está se implantando mundialmente, a competitividade dos exportadores nacionais dependerá fortemente da agilidade com que respondam a esse novo

ambiente competitivo. Depende, acima de tudo, de sua capacidade de coordenar toda a cadeia produtiva para trás, estimulando sua adaptação às novas exigências do mercado, conforme discutido anteriormente. Trata-se da confrontação de sistemas agroindustriais nacionais e, portanto, refere-se à competitividade nacional.

No mercado interno, confrontam-se sistemas regionalmente estabelecidos ou simplesmente empresas individuais que, a exemplo da ILLY, constituem seus próprios mecanismos de coordenação ao longo da cadeia produtiva.

Integração dos Mercados e Políticas de Produto no SAG do Leite

A indústria brasileira de laticínios modernizou-se fortemente, seja no que se refere a seus processos produtivos, seja quanto à sua estrutura de oferta que, *grosso modo*, tem seguido os padrões internacionais. Ao mesmo tempo, a pecuária de leite não se transformou na mesma velocidade, embora várias regiões tenham melhorado seu desempenho, o que não tem sido divulgado pela carência total de estatísticas nacionais desde 1985.

Em parte, esse comportamento paradoxal pode ser explicado por uma baixa exigência de qualidade, tanto do mercado consumidor quanto dos órgãos governamentais de regulamentação higiênico-sanitária. Outra parte pode ser explicada pelo fato de que o controle de preços e as barreiras ao comércio contribuíam para aliviar a pressão competitiva sobre as indústrias processadoras, que assim podiam se dar ao luxo de perdas industriais que poderiam ser evitadas pela utilização de uma matéria-prima de melhor qualidade, sistemas de coleta e distribuição mais eficientes.

À medida que essas condições forem alteradas, é válido esperar que uma demanda crescente por maior eficiência em custo e qualidade na pecuária de leite estimule sua modernização mediante sistemas de formação de preço que venham premiar escala, estabilidade e qualidade e que levam a uma crescente aproximação entre os segmentos rural e industrial.

O chamado pagamento por qualidade tem ganho a aceitação de muitas empresas, que sequer cogitavam em discuti-lo no passado.

No entanto, o objetivo dessa nova forma de pagamento tem sido a de discriminar preços, mais do que estimular qualidade. Produtores com maiores escalas que envolvem menores custos de coleta recebem parte dessa vantagem de custo por meio do diferencial pago por quantidade e estabilidade de produção.

O pagamento por qualidade propriamente dito é ainda bastante incipiente, e baseado em poucos testes e requisitos que diferenciem efetivamente os produtos. Entrevistas realizadas com cooperativas de Minas Gerais, no primeiro semestre de 1995, mostram que muitas delas utilizam sistemas de pagamento por qualidade, mas não têm equipamentos adequados para separar o leite dentro da usina. Assim, paga-se por atributos que não estão sendo adequadamente valorizados no processamento industrial e na comercialização dos produtos finais.

O que pode parecer irracional revela apenas uma estratégia das cooperativas no sentido de evitar a perda de seus fornecedores mais eficientes e que viabilizam economicamente as linhas de leite. As cooperativas não podem discriminar produtores que, afinal, são seus donos. Não há como pagar mais para os maiores sob pena de haver uma destituição da diretoria. Ao mesmo tempo, as empresas privadas adotam essa política. A saída foi criar o sistema de pagamento por qualidade, que inclui escala, regularidade e atributos de qualidade como acidez, teor de gordura etc. Os atributos de qualidade são passíveis de cumprimento mesmo para pequenos e médios produtores que, dessa forma, estariam contemplados pela nova estrutura de formação de preços.

Os sistemas de formação de preços representam contratos informais de fornecimento e aquisição. Para que um produtor se beneficie dos bônus vinculados a critérios de qualidade e regularidade de entrega (cota/excesso), ele tem que se manter fiel ao laticínio. Além disso, investimentos para melhoria dos índices exigidos só terão retorno caso o produtor se integre a esse sistema de pagamento que o vincula a um laticínio específico. Quanto menor o número de empresas que adotam o sistema de pagamento discriminado tanto maior a especificidade dos investimentos em nível da fazenda.

O processo de modernização da pecuária leiteira no Brasil envolve tanto a adoção de técnicas de produção e manejo do rebanho quanto das atividades de gerenciamento da atividade agropecuária. Adotar técnicas avançadas de produção nem sempre é garantia de bom resultado econômico. Saber o que exatamente o mercado exige, valoriza e paga é fundamental.

Se as usinas pasteurizadoras de leite comercializam um produto para o qual se recomenda ferver antes de tomar, por que se vai investir em qualidade? Se o consumidor não sabe como diferenciar produtos de qualidades diversas, como obrigá-lo a pagar por isso? Se o processo industrial e a estrutura de oferta são complacentes com uma baixa qualidade de matéria-prima, por que é necessário pagar mais por ela?

O Brasil tem um mercado consumidor que se constitui principalmente de uma grande parte de pessoas que ainda carece de quantidade de proteínas animais. Trata-se de um segmento onde preço baixo e grande quantidade são as variáveis mais importantes de concorrência. Isto é, escala e logística de distribuição e coleta de matéria-prima são as variáveis que conferem vantagens competitivas às empresas. O mesmo se aplica aos fornecedores dessa indústria. Tais características não são favoráveis ao desenvolvimento de vantagens competitivas regionais ou nacionais. Seguindo o modelo diamante de Porter (1990), a baixa exigência dos consumidores não estimula a busca de inovações para atender requisitos presentes em regiões e países mais exigentes ou com legislações mais rigorosas.

Um segmento crescente da população, contudo, começa a demandar uma maior variedade de produtos e a valorizar atributos de nutrição e conveniência, estimulada não só pelas importações mas pela velocidade do processo de globalização de informações. Trata-se de um segmento menor, mas que viabiliza margens mais elevadas, em virtude da possibilidade de segmentação do mercado e de diferenciação de produtos.

As estratégias de concorrência por qualidade, inovação e diferenciação do produto em um ambiente de forte pressão competitiva podem levar a uma total reestruturação do *agribusiness*

brasileiro do leite e já existem sinais dessa mudança.

O leite pasteurizado de qualidade é o mais protegido da concorrência de regiões distantes, seja por sua baixa relação valor-peso seja por sua especificidade temporal que resultam em prêmios para produtores e usinas localizados próximos aos centros consumidores. Esse produto será tanto mais protegido quanto mais exigentes forem a legislação higiênico-sanitária e o próprio consumidor. Os leites tipo A e B podem seguir essa estratégia de valorização do leite pasteurizado, embora suas ações nesse sentido ainda sejam tímidas.¹⁵

As bacias leiteiras próximas aos centros consumidores enfrentam o problema do preço da terra, encarecimento da mão-de-obra e concorrência das atividades industriais no que tange aos fatores de produção. Por isso, a produção tem que ser altamente intensiva. As tecnologias são conhecidas pelos pecuaristas. No entanto, sua adoção implica investimentos com elevada especificidade, cujo retorno depende da disposição a pagar dos laticínios próximos.¹⁶

A elevada especificidade temporal e locacional da produção de leite para consumo pasteurizado explica a predominância das cooperativas de produtores no suprimento das usinas que operam no mercado de leite pasteurizado em todo o mundo. (Masten, 1991)

Também a linha de gelificados e resfriados de leite, que sofre de uma vida curta de prateleira e exige leite *in natura* de boa qualidade para sua fabricação, justifica a demanda por leite em bacias

15 Embora o leite B tenha surgido como uma estratégia de segmentação de mercado e discriminação de preços e tenha sido muito bem-sucedida nesse aspecto, sua comercialização em sacos plásticos e o sistema de distribuição comprometiam a qualidade obtida na produção e pasteurização. Só muito recentemente foi iniciado o uso de embalagens cartonadas que auxiliam na manutenção da qualidade. O Leite A sofre problemas de distribuição e escala, que poderiam ser equacionados com ações cooperativas do tipo parcerias estratégicas que rateassem o uso de marca comercial por grupos de produtores.

16 O estudo de caso da Agrindus, a segunda maior produtora de leite B do Brasil, mostra que a integração vertical para trás foi necessária para adotar uma tecnologia altamente intensiva e expõe a empresa a riscos quanto à valorização de seu produto. A fazenda mantém um contrato com a Vigor por dois anos, fato raro no SAG brasileiro do leite. (Pinnaza et alli, 1995)

próximas aos centros de consumo.

O Leite Longa Vida, por gozar de maior tempo de prateleira, pode ser produzido em regiões mais distantes, onde os custos de produção do leite *in natura* podem ser menores, devido ao custo da terra e da mão-de-obra. A menor perecibilidade permite também a otimização da logística de suprimento, aproveitando as condições favoráveis de safra e entressafra.

Hoje, o Leite Longa Vida disputa o mesmo mercado do Leite B e Lhe tem roubado parcelas significativas de consumidores.¹⁷ A variável de concorrência tem sido o preço, apesar dos custos mais elevados da embalagem. Ocorre que o Leite Longa Vida é um produto conveniente para as estratégias de produto chamariz dos supermercados que, em muitas ocasiões, o comercializam com margens nulas ou negativas. Como existe uma proliferação de investimentos nesse tipo de produto, tem havido uma forte concorrência entre os laticínios e uma “*commoditização*” do que antes era um produto diferenciado. A Parmalat entrou no mercado brasileiro trazendo essa novidade para o País, mas hoje segue uma estratégia de rápida diversificação.

Queijos de massa dura e leite em pó formam o conjunto mais apropriado para o comércio entre regiões e países, ante a menor especificidade temporal, além de poder se localizar próximos às fontes de abastecimento distantes dos centros urbanos.

Dentro dessa lógica, em face de um ambiente institucional e competitivo que favorece a concorrência e sob uma estratégia de segmentação dos mercados por qualidade pode-se esperar uma distribuição espacial da produção com tecnologias intensivas, próximas aos centros de consumo, e extensivas, próximas às fronteiras agrícolas. As estruturas de governança tendem a ser mais complexas para os produtos mais perecíveis de alto padrão de qualidade, podendo se traduzir em contratos formais de forneci-

¹⁷ A disputa valeu um rompimento na câmara Setorial do Leite no Estado de São Paulo, que deixou de ser presidida pelo presidente da Associação Brasileira do Produtores de Leite B.

mentos, como o que mantém a Agrindus com a Vigor, ou por meio de estruturas de formação de preços detalhadas que valorizem e justifiquem a fidelidade e os atributos desejados dos produtos.

No entanto, a adoção de estruturas de governança eficientes não é automática, e a experiência norte-americana atesta isso. Conforme argumentam muitos críticos do sistema norte-americano de pagamento, as transformações no mercado de produtos certamente demandam alterações na formação dos preços da matéria-prima. O leite varia em seu conteúdo de sólidos e os sistemas de preços devem refletir o valor desses componentes. Dessa forma, os primeiros sistemas de pagamento tinham um preço-base e um prêmio pelo teor de gordura.

Só recentemente sistemas de preço que atribuem um valor específico aos sólidos não graxos e à proteína foram adotados, na Califórnia, por algumas cooperativas e algumas poucas outras áreas.

Os argumentos a favor de novos sistemas de preços são os seguintes:

- O consumo de manteiga declinou substancialmente devido à concorrência de gorduras vegetais mais baratas e devido a preocupações com peso e com o colesterol.
- O consumo de leite desnatado e semidesnatado é crescente. Aumentar o custo dos sólidos não graxos inibiria o crescimento adicional das vendas desses itens.
- Os atuais sistemas de preço que utilizam diferenciais de gordura, subestimam o valor nutricional dos sólidos não graxos e superestimam o valor nutricional da gordura.

Mefford (1991) comenta o paradoxo do sistema de pagamento por teor de gordura. *"O processador depende recursos para extrair a gordura do leite, conforme exigem os consumidores e, ao mesmo tempo, o produtor de leite é penalizado se não obtiver 3,5% de gordura. O estoque mundial de manteiga e caseína é enorme, custa mais produzir um leite gordo para depois ser desnatado!"* O mesmo autor conclui com o seguinte comentário *"... that an increasing consumer-oriented business environment has hastened coordination strategies between various levels of the sector is absolutely cor-*

rect ... The problem is that not all levels of the sector have come to realize how correct that argument is for their own survival.... The problem today is that the technology to do great things is there; however, it is not being exploited at all levels of the sector because of little or no coordination."

7.3 Conclusão

Seguindo a estrutura de raciocínio proposta no item 8, parte II, a desregulamentação, abertura comercial e formação do Mercosul desencadearam um processo de mudanças no ambiente institucional do qual faz parte o *agribusiness* brasileiro. Tais mudanças ensejaram alterações no ambiente competitivo, que intensificaram concorrência, de um lado, e abriram um leque de novas oportunidades de negócio, de outro. Por sua vez, as estratégias competitivas adotadas pelas empresas em resposta à alteração das condições vigentes, em especial a segmentação, diferenciação e inovação em produtos, têm alterado as características das transações intersegmentos, exigindo mudanças nas relações com fornecedores e distribuidores e a adoção de novas estruturas de governança.

A segmentação de mercados e diferenciação de produtos criam grupos estratégicos para os quais são necessárias estruturas próprias de governança. Dessa forma, criam-se subsistemas específicos dentro do sistema agroindustrial de cada produto agropecuário. A desregulamentação promove uma diferenciação das estruturas de governança, tornando mais complexa a organização dos sistemas.

Dentro do SAG do café, aos poucos vão aparecendo o SAG do café do cerrado, o SAG dos cafés finos para exportação e para o mercado interno. No SAG do trigo, aparece o SAG dos *blends* especiais. No SAG do leite, formam-se SAGs regionais e dentro deles SAGs para os produtos perecíveis de qualidade.

No entanto, tal liberdade de ação não garante automaticamente a competitividade dos sistemas, nem a solução dos conflitos dis-

tributivos intra-sistêmicos. Pelo contrário, o conflito ao longo das cadeias produtivas tem se intensificado e a diferenciação dos subsistemas reduz as possibilidades de coordenação única.

CAPÍTULO 8

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NA COORDENAÇÃO DOS SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS: EM BUSCA DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA

A liberdade das estratégias individuais para escolher as estruturas de governança mais eficientes não resolve todo o problema da competitividade. A ação coordenada pelo Estado para os sistemas trigo, café e leite incluía a pesquisa agrônômica e pecuária, além do levantamento, organização e divulgação de informações estatísticas sobre produção, produtividade e preços. O Estado brasileiro fornecia o que Teece (1993) denomina de **valores comuns**, que melhoram a capacidade de planejamento e de sucesso nas estratégias individuais, conforme discutido na Parte II.

O IBC mantinha cursos de treinamento de classificadores e degustadores de café, além de representar o sistema em negociações internacionais. A política do trigo, desde seus primórdios, fomentou a pesquisa agrônômica, além de, por meio do DTRIG, prover informações gerenciais para todo o sistema. No caso do leite, o Estado também organizou e desenvolveu a pesquisa na área de genética animal, manejo e gerenciamento da atividade leiteira por meio do Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Leite (CNPGL) da EMBRAPA. Na área industrial, institutos estaduais como o ITAL ou o Instituto Cândido Tostes foram equipados para atuar na área de processamento e embalagem.

Ao lado dessas ações específicas, os três sistemas contavam com a organização geral da política agrícola como crédito, política de compras e estoques, além de um órgão responsável pela geração de informações como o IBGE. Ainda que essas organizações estatais tenham deixado a desejar quanto ao seu desempenho e cumprimento de objetivos e metas estabelecidas, representavam instituições de apoio aos negócios privados, naquelas atividades onde a ação individual é ineficiente.

No âmbito do Mercosul, as negociações referentes a padrões de

qualidade, tarifas externas comuns, listas de exceção afetam todo o sistema agroindustrial brasileiro e, portanto, exigem uma ação coordenada e cooperativa. De modo geral, o governo brasileiro tem realizado essas negociações, muitas vezes a revelia ou sem atender os interesses das empresas brasileiras, comprometendo sua competitividade futura.

A integração dos mercados e a intensificação da concorrência expuseram a debilidade dos fatores sistêmicos de competitividade disponíveis para as empresas brasileiras e que a comunidade decidiu denominar de **custo Brasil**.

Em todas essas situações estão em jogo bens econômicos que apresentam externalidades, ou que exibem características de bens públicos ou coletivos. Retomando os argumentos desenvolvidos nas Partes I e II, o comportamento cooperativo é necessário para garantir a provisão adequada de bens sujeitos à ação dos **caronas**, à tragédia dos comuns, ao oportunismo e externalidades. Nesse caso, são necessárias políticas públicas que sustentem as atividades onde a racionalidade coletiva não é alcançada pelo exercício da racionalidade individual. No entanto, o termo público não significa governamental ou estatal. A cooperação pode ser obtida por organizações privadas desde que viabilizem a negociação entre as partes e a sua adesão voluntária, o que o Estado consegue mediante seu poder de coerção. Ambas as organizações têm a função de melhorar a capacidade competitiva dos sistemas produtivos que estarão expostos à concorrência internacional. Ainda que optem por atuar apenas em âmbito local ou nacional, as firmas são afetadas pela internacionalização e pelos competidores de outras partes do globo (Milgron & Roberts, 1992: 590).

Porter (1990) sustenta que a globalização da atividade econômica não diminui a importância dos espaços nacionais. Pelo contrário, tornam-se mais importantes na determinação das vantagens competitivas das nações, *"[...] criadas e sustentadas por um processo altamente localizado. Diferenças entre valores nacionais, cultura, estruturas econômicas, instituições e história, [...] contribuem para o sucesso competitivo."* (Porter, 1990: 73-74)

No caso dos sistemas agroindustriais, a especificidade temporal

e de localização geográfica aprofunda a importância das relações sistêmicas e da provisão de bens públicos e coletivos para manter e criar vantagens competitivas.

No sistema agroindustrial do café, a especificidade temporal é maior para o produto processado torrado e moído do que para o grão ou para o café solúvel. Explica-se, dessa forma, porque o comércio internacional é mais importante para café verde e café solúvel do que para o torrado e moído. Ainda assim, a concorrência confronta sistemas produtivos e não apenas empresas individuais.

A concorrência em nível do produto final pode se dar por marcas (Illycafé, Café do Ponto, Café do Centro), ou por *blends* especiais associados à região produtora (Café do Cerrado Mineiro, Café da Colômbia, da Indonésia etc.) ou pela combinação dos dois atributos. Para qualquer das estratégias seguidas, a matéria-prima pode ser trazida de várias regiões do mundo ou de um mesmo país.

Estratégias de segmentação e diferenciação, baseadas em denominação de origem, assumem não só um caráter regional como exigem uma forte capacidade de coordenação que envolve a produção, o beneficiamento, a estocagem e os canais de distribuição.

Para o segmento de café *commodity*, do ponto de vista do país ou região cafeeicultora, a característica sistêmica da concorrência está centrada nos ganhos de produtividade, reduções de custo, que dependem do suprimento de equipamentos e insumos agrícolas e de práticas agronômicas cujos resultados devem ser preservados desde a cafeeicultura até a distribuição para o segmento processador.

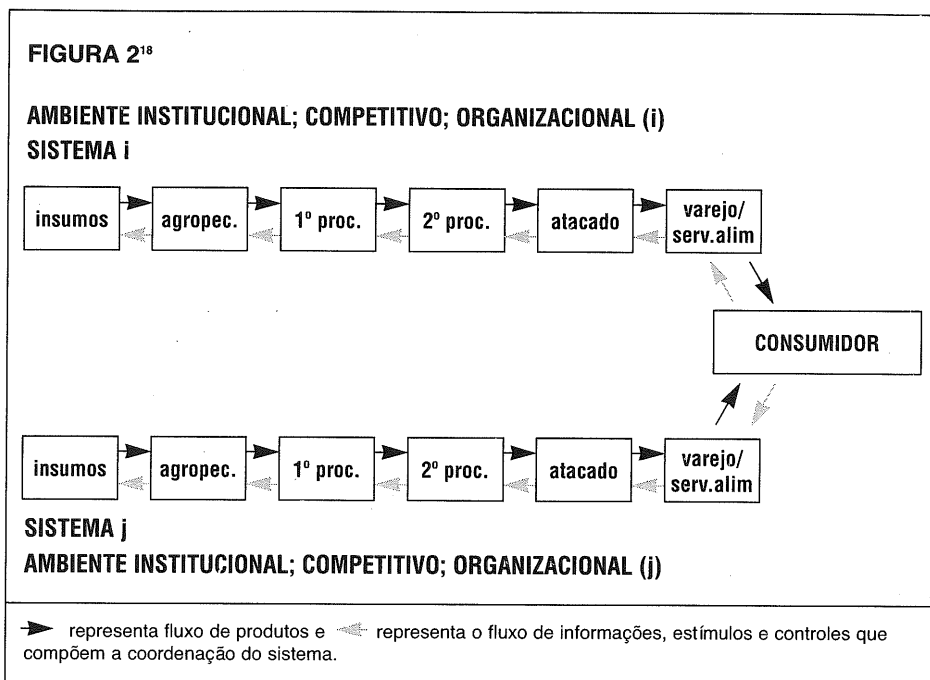
Exatamente as mesmas características são encontradas para o SAG do trigo. A especificidade temporal é maior para as farinhas e produtos derivados do que para os grãos, fazendo com que as trocas internacionais sejam mais importantes para grãos. Tal atributo das transações estabelecidas entre o segmento triticultor e o segmento industrial permite que a coordenação dos sistemas se faça por meio dos preços internacionais.

Dentre os três sistemas agroindustriais estudados, o do leite é o mais regionalizado, devido à elevada perecibilidade e baixa relação valor-peso dos ativos envolvidos nas transações entre os segmentos pecuário e industrial. Conforme discutido no item 9.3,

o Brasil apresenta pelo menos três sistemas regionais – do sudeste, do sul e do norte/nordeste – que se mantiveram razoavelmente isolados até a liberalização de preços e a implementação do Mercosul. Com as mudanças institucionais, a difusão do Leite Longa Vida (uma mudança tecnológica introduzida pela indústria de embalagens), e a melhoria nos sistemas de transporte e de informações (outra mudança tecnológica), os mercados passaram a integrar-se rapidamente, com efeitos que se iniciam nas gôndolas do supermercado e vão se transmitindo pela cadeia produtiva, até o produtor de leite. Trata-se, portanto, de uma concorrência entre sistemas produtivos. O sistema Vigor, o sistema Paulista, o sistema Batavo, o sistema Itambé, o sistema CONAPROLE, do Uruguai, o sistema SANCOR, da Argentina, confrontam-se nos equipamentos varejistas por meio de produtos e marcas. O produtor de leite mineiro está competindo com o produtor uruguaio que, por sua vez, compete com o produtor argentino ou paranaense.

Cada um desses sistemas conta com organizações cujo objetivo é a provisão dos bens coletivos ou públicos, que alavancam a capacidade de adaptação e resposta a mudanças tecnológicas, institucionais ou sociais. Se o consumidor está disposto a pagar por produtos com menor teor de gordura e existe um estoque de conhecimento tanto na área industrial como na agropecuária para oferecer produtos com esse atributo, o sistema poderá transformar esse desafio em uma oportunidade de realização de lucros. Se existem organizações que facilitem o rastreamento da evolução dos mercados e das tendências sociais, o sistema poderá se antecipar a outros sistemas, oferecendo soluções para mudanças em curso.

A capacidade de coordenação dos fluxos de informação e de produtos pode determinar a sobrevivência ou o crescimento de um sistema. A Figura 2 ilustra a confrontação de dois sistemas agroindustriais i e j, que podem representar dois sistemas regionais que oferecem o mesmo produto como o leite Longa Vida da Conaprole e da Itambé ou dois sistemas que produzem produtos diferentes, que são substitutos entre si, como o sistema frango e o sistema carne vermelha.



A concorrência entre o sistema do frango e do boi ilustra bem as vantagens competitivas que podem ser obtidas por estruturas de coordenação eficientes. As estruturas de governança adotadas no SAG do frango potencializaram os ganhos advindos da melhoria tecnológica. Por sua vez, o SAG da carne vermelha é um exemplo de falta de coordenação e de conflito que resultou em perdas significativas de mercado em favor do frango e que, só recentemente, tem despertado a atenção de seus agentes para a necessidade de identificar e estimular ações cooperativas sistêmicas.¹⁹

¹⁸ Essa figura é uma variação daquela apresentada em Zylbersztajn (1995:157).

¹⁹ Agindo nesse sentido, o Sindicato da Indústria do Frio (SINDICAFRIO), que congrega os frigoríficos de abate de bovinos, tem buscado o apoio de entidades externas com o objetivo de redefinir sua missão, encontrar instrumentos adequados de negociação e solução de conflitos. O PENSA colaborou com esse projeto, apoiando a discussão entre os associados e realizando um breve diagnóstico dos problemas de coordenação do SAG do boi.

As novas tecnologias de informação e transporte, que viabilizaram a globalização da concorrência, também ampliaram as ameaças aos sistemas agroindustriais, uma vez que torna o ambiente competitivo mais volátil. Nesse contexto, o amparo oferecido pelas organizações coletivas e pelo ambiente institucional desempenhou um papel crucial na criação e manutenção da capacidade competitiva do sistema.

Mudanças Institucionais e a Metamorfose das Associações

Douglas North (1990) sustenta que as instituições determinam os objetivos e as estruturas de governança adotados pelas organizações, sejam elas firmas, associações, sindicatos ou cooperativas. No *agribusiness* brasileiro, várias associações de classe e sindicatos patronais foram formadas, por iniciativa de seus associados ou por estímulo do Estado, visando servir de intermediários entre os agentes econômicos privados e os órgãos governamentais encarregados de implementar suas políticas. Assim nasceu, por exemplo, a ABIOVE – Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais -, ainda na gestão do Prof. Delfim Netto à frente do Ministério do Planejamento. (Zylbersztajn *et alii*, 1994)

As políticas governamentais de controle de preços, controle do comércio exterior, industrial e agrícola exigiam interlocutores de ambos os lados. As associações faziam, nessa época, o papel de despachantes junto aos governos federal e estadual, oferecendo informações e negociando os interesses de seus representados. Os escritórios deveriam, portanto, localizar-se em Brasília, próximos ao centro do poder, embora longe dos associados. A elaboração e discussão de planilhas de custo representaram a principal missão de muitas associações.

Com a desregulamentação e abertura comercial, as funções de despachante exercidas pelas associações e sindicatos patronais perderam sua utilidade e valor para os associados, que começaram a questionar seus custos e benefícios. Em um ambiente desregulamentado, muitas entidades tiveram que redefinir suas missões, organização e até localização para garantir sua sobrevivência. O leque de interlocutores se amplia e as funções de bar-

ganha tornam-se mais numerosas e complexas.

Mantendo, ainda, o exemplo proporcionado pela ABIOVE, essa entidade passou por uma forte crise, durante a qual seus associados questionavam os custos de manter um escritório em Brasília, chefiado por um secretário executivo de alto padrão diante do retorno que lhes oferecia. Algumas grandes empresas líderes chegaram a deixar a entidade, que ameaçou soçobrar. Para evitar esse desfecho foram redefinidas a missão, a agenda e a estrutura organizacional interna da Associação.²⁰ Seu escritório foi transferido para São Paulo, e as empresas que haviam deixado a Associação retornaram.

Esse exemplo típico da metamorfose por que passam as organizações de interesse privado no *agribusiness* brasileiro vem ao encontro das conclusões da Parte II do presente trabalho, segundo as quais as associações são funcionais na provisão de bens coletivos, que estão sujeitos a externalidades. Seu objetivo é auferir margens para seus representados, que não poderiam ser obtidas de outra maneira, o que significa contribuir para a competitividade sistêmica. No entanto, essas entidades têm que enfrentar conflitos de interesse entre seus participantes, que serão tanto maiores quanto maior a amplitude de ação da organização.

A esse respeito pode-se comparar a ABIA – Associação Brasileira da Indústria de Alimentos e a ABAG – Associação Brasileira de *Agribusiness*. A primeira representa os interesses e presta serviços para a indústria de alimentos. A segunda reúne todos os segmentos do chamado Sistema Agroindustrial de Alimentos e Fibras, que engloba empresas de insumos, equipamentos agrícolas e industriais, agropecuária, indústria de alimentos e distribuição. A ABAG é o exemplo típico da busca de coordenação de um sistema verticalmente organizado. O interesse conjunto de desenvolver a coordenação vertical está em ampliar o excedente total do sistema.

²⁰ Esse processo de reestruturação da ABIOVE contou com o apoio técnico do PENSA e está registrado em Zylbersztajn ((supervisor) et alli, 1994).

Entretanto, toda ação também envolve uma fonte potencial de conflito. *"Inevitavelmente, os esforços para influenciar a distribuição do excedente dissipam alguns dos ganhos que potencialmente poderiam ser obtidos. As organizações e instituições são meios pelos quais se procura regular esse comportamento. O objetivo mais amplo é adotar estruturas de governança que promovam adaptações eficientes, minimizando os custos de obter acordos e solucionar disputas"* (Masten, 1991:3-4).

Grosso modo, podem ser identificados três tipos de ação cooperativa: a) as que beneficiam todo o sistema; b) as que beneficiam apenas parte do sistema e c) aquelas que beneficiam parte do sistema em detrimento de outras. (Zylbersztajn *et alii*, 1994)

Os primeiros dois tipos de ação podem ser facilmente encaminhadas por entidades de classe, ainda que sempre haja conflitos distributivos no que respeita à distribuição do excedente total. Um exemplo atual pode ser encontrado nos pleitos de redução da carga fiscal, e do chamado **custo Brasil**. Os benefícios atingem todo o sistema e podem ser patrocinados, sem grandes custos, por entidades como a ABAG.

A abertura comercial e a aplicação de tarifas compensatórias nas situações de prática de *dumping* podem gerar ações do tipo (c). O trigo e o leite são produtos reconhecidamente subsidiados pelos principais países ou regiões produtoras do mundo. A importação de um produto barato pode interessar à indústria de alimentos, que terá matéria-prima mais barata, com condições de financiamento mais favoráveis do que as encontradas internamente. Nessas condições, dificilmente o segmento industrial irá apoiar os processos *anti-dumping* para os produtos agrícolas. Para a agropecuária, no entanto, um processo eficiente de imposição de tarifas compensatórias pode ser vital para manter sua participação na renda do sistema. Dificilmente a ABAG conseguirá atuar concretamente nessa situação, uma vez que terá dificuldades em encaminhar a solução dos conflitos entre os dois segmentos, como já tem ocorrido.

A ABIA limita seu escopo de ação ao segmento industrial de primeiro e segundo processamentos, e portanto não precisa resolver os conflitos distributivos entre a agricultura, indústria e a

ABICS - Associação Brasileira da Indústria de Café Solúvel. Após outubro de 1996, todas essas entidades, juntamente com o setor público passaram a estar representadas no CDPC, o que diminuiu a importância do CBC no sentido de negociar e/ou encaminhar ao Estado as demandas do agronegócio café.

A diferenciação do SAG do café tem sido acompanhada por uma proliferação de organizações representativas dos interesses de cada grupo estratégico. Até a desregulamentação, o CNC representava toda a cafeicultura. Surgiram, posteriormente, o CACCEER - Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado e a Specialty Coffee Association of Brazil, que reúnem produtores cujo objetivo é atuar em segmentos de qualidade diferenciada.

O CNC foi criado em 1981 tendo como objetivo central servir de intermediário nas negociações com o governo em questões tais como preços de garantia, financiamento, posição da cafeicultura nos acordos internacionais. Segundo o Secretário Executivo do CNC, a entidade sempre desfrutou de forte poder de pressão e só perdeu poder político a partir do governo Collor, quando o IBC foi extinto sem que o Conselho fosse consultado. Atualmente o CNC continua atuando da mesma forma e com os mesmos objetivos da época em que foi criado. A grande diferença está nos órgãos governamentais: "o que antes era resolvido apenas com o IBC, hoje tem que passar por todos os ministérios - Ministério do Comércio Exterior, Ministério da Indústria e Comércio, Banco Central etc."²¹ Muitas dessas instituições desconhecem as particularidades da cultura cafeeira, o que dificulta as negociações e aumenta o trabalho das entidades de representação.

O CACCEER, criado em 1992, reúne oito associações de cafeicultores da região do cerrado mineiro (Patrocínio, Araguaia, Araxá, Monte Carmelo, Carmo do Paranaíba, Campos Altos, Coromandel, São Gotardo) e três cooperativas. O CACCEER tem como objetivo

“divulgar, promover, fiscalizar a qualidade do produto, criar padrões de classificação, emitir certificados de origem e qualidade e fomentar eventos e palestras sobre a qualidade do café”, nas palavras de seu presidente. As cooperativas funcionam nas áreas em que é necessária a definição formal da propriedade.²²

Hoje, o conselho reúne mais de 3.500 produtores. Sua atuação é ampla e vai muito além de servir como intermediário em negociações com o governo. Pelo contrário, tem desempenhado funções típicas de uma política industrial estratégica para o sistema agroindustrial de cafés com denominação de origem. Isto é, a partir de um posicionamento estratégico no mercado, o conselho vem atuando no sentido de oferecer serviços com características de bens coletivos, que envolvem externalidades.

Nesse sentido, foi criada a marca *Café do Cerrado*, em junho de 1993, com nove padrões de bebida: *gourmet, premium, fino, extra, standard 1, standard 2, moka, gold* e escolha. Conforme já discutido anteriormente, a segmentação do mercado e a diferenciação baseada na denominação de origem aumentam a especificidade dos ativos transacionados e exigem estruturas de governança híbridas que evitem a ação do tipo *free-rider*, especialmente porque o Brasil não dispõe de uma legislação de denominação de origem que defina e proteja os direitos de propriedade e decisão.

Para efetivar o projeto da marca as associações investiram na compra de armazéns com maquinário de rebeneficiamento de café e salas de prova de xícara. Esses armazéns funcionam como condomínios com cotas de 300 sacas de café.

O CACCER também passou a implementar estratégias de *marketing* e a atuar diretamente com os importadores e torrefadores estrangeiros de forma a garantir a preservação da marca até o cliente final. Em 95 foi criada a EXPOCACCER, uma Central das Cooperativas destinada a viabilizar a exportação do Café do Cerra-

²² Entrevista realizada no segundo semestre de 1994 com Aguinaldo José de Lima, presidente do CACCER.

do. Ainda em 95, foi organizada a EXPOCAFE do Brasil, cujo objetivo é difundir o produto Café do Cerrado e consolidar a marca em nível nacional, e reúne produtores, empresas de equipamentos, importação, exportação e torrefação.

No tocante à provisão de informações, foi também implantado um sistema informatizado para receber informações das Bolsas de Nova York, Londres e da BM&F de São Paulo. O sistema fornece as cotações já trabalhadas para que o usuário possa utilizá-la facilmente. O sistema fornece, ainda, notícias dos centros de comércio e da FEBEC, ABIC etc. (*Folha do Café*, março/abril, 1995:2).

Treinamento e pesquisa também estão vislumbrados. O primeiro, por meio da COOCACCER, e o segundo, mediante acordos e convênios de desenvolvimento tecnológico com a EPAMIG, Universidades, EMBRAPA e PROCAFE/MAARA. Contam, ainda, com o apoio financeiro de empresas de insumos como a Bayer, Patureba e Nitrachile.

Em resumo, as organizações criadas pelos cafeicultores do cerrado mineiro desempenham uma indispensável função de coordenação, que vai desde a pesquisa agronômica até a comercialização interna e externa. Trata-se de uma ação sistêmica, onde estão presentes redes de contratos de Longo Prazo e organizações com o objetivo de viabilizar o comportamento cooperativo e criar vantagens comparativas dinâmicas.

A Specialty Coffee Association of Brazil é formada por cafeicultores que produzem cafés finos e tem como objetivo desenvolver um trabalho direto com o mercado externo europeu e norte-americano, onde o segmento *specialty* é o que mais cresce. Comparada com o CACCER, tem ainda uma atuação incipiente, mas que tende a crescer.

No segmento industrial, a ABIC vem desenvolvendo ações típicas do que Best denomina de política industrial estratégica desde o final da década de 80, quando já havia uma clara tendência de declínio do consumo doméstico de café, que precisava ser revertida.

A ABIC tem procurado imprimir uma estratégia voltada para qualidade em todo o parque industrial de café brasileiro, de forma a resgatar a confiança do consumidor e reverter a perspectiva de

queda do consumo *per capita*. Com esse objetivo, a associação implantou um programa de auto-regulamentação de qualidade, que vai se consolidando em todo o território nacional, conhecido como Selo de Pureza ABIC.

O programa de auto-regulamentação tem seu custo rateado entre os participantes, que são voluntários e não incluem todos os associados da ABIC. A participação implica a contribuição financeira e a permissão para que haja auditoria em seus produtos. Em contrapartida, recebem o selo de pureza ABIC estampado em suas embalagens. O selo informa prontamente o consumidor que aquele produto é puro: não contém impurezas nem outros grãos. Tem havido um crescente reconhecimento por parte do consumidor da presença desse selo.

Uma vez reconquistada a confiança do consumidor, contudo, a mesma torna-se um bem coletivo. Todas as empresas irão se beneficiar, participem ou não do programa de qualidade. Há incentivos para um comportamento *free rider*, visando o médio e longo prazo. A progressiva manutenção do programa foi lenta, presenciando fortes críticas de associados e não-associados.

O programa do Selo de Pureza foi lançado em 1989, pela Resolução nº 80 do IBC, a quem caberia a responsabilidade de punir as empresas cujos produtos tivessem impurezas ou misturas. A ABIC caberia cuidar da fiscalização e das análises das amostras de café colhidas em todo o País, por meio de empresas independentes de auditoria. Com a extinção do IBC, não havia nenhum órgão investido do poder de fiscalização e punição. A solução encontrada pela ABIC foi a publicação das análises das amostras de café e a denúncia aos órgãos de defesa do consumidor. Embora existam problemas de controle, as ações adotadas foram bem-sucedidas. Hoje, somente 5% das empresas apresentam produtos com nível de impureza superior ao tolerado pela legislação, contra 30% em 1988. O número de participantes que tem aderido ao programa do Selo de Pureza ampliou-se: de 1989 a 1996 aumentou 130% o número de marcas de café que fazem parte desse programa, de 1069 contra 463.

O programa de auto-regulamentação funcionou como catalisador de outras ações da ABIC. Aumentou o número de associa-

tribuem para o resultado.

Além disso, a ABIC tem implementado uma verdadeira política industrial para o setor de torrefação, ao manter cursos de capacitação gerencial, financiar pesquisas de mercado e de cunho estratégico, trazendo informações dos mercados internacionais.

Talvez a tarefa mais difícil para associação seja evitar a prática de preços predatórios no setor, baseada na sonegação de impostos e desconsideração da remuneração do capital no cálculo dos preços privados. A dificuldade dessa tarefa decorre da falta de poder de lei para punir infratores e no perigo de ser acusada de organização de cartel pelo CADF (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Além disso, trata-se de uma iniciativa do tipo (c), cujos efeitos são contrários para diferentes associados.

Como a ABIC é uma entidade nacional, enfrenta ainda a divergência de interesses regionais, como é o caso da guerra fiscal entre os Estados. Se para as empresas paulistas há interesse no fim dessa disputa, para empresas de outros Estados representa um fator positivo para competir no maior mercado brasileiro. A ABIC trouxe os sindicatos estaduais para dentro do conselho. Se, de um lado, aumenta o espaço de conflito dentro da própria associação, por outro, abre a possibilidade de solução das controvérsias sob seu comando e influência.

Criada em 1973, hoje a ABIC busca profissionalizar-se. Somente na década de 90 a entidade define seu primeiro Plano de Ação, estabelecendo objetivos, estratégia, detalhamento e adequação da estrutura da associação.²³ Hoje, realiza-se um plano trienal. Como projeto, discute-se a implementação de um Código de Ética.

O desafio dessas organizações privadas com posicionamentos estratégicos distintos é a articulação com as posições assumidas pelo Brasil dentro da APPC, que implementa uma estratégia cartelizadora baseada no café *commodity*. Muitos atritos têm ocor-

rido, culminando com uma cisão que gerou a mais nova associação entre produtores e exportadores, contrários à política oficial do café – Associação dos Exportadores de Café do Brasil.

Os maiores conflitos no SAG do café concentram-se no CBC e no recém-criado CDPC, encarregado de apoiar, em conjunto com membros do governo, as políticas no cenário internacional. A política de controle da oferta no mercado internacional, visando a sustentação de preços, contraria os interesses da indústria de torrefação, que opera principalmente no mercado interno e que tem inflacionado os seus custos de produção. O segmento exportador, por meio da FEBEC, tem apoiado a APPC, uma vez que lhes interessa cotações internacionais mais elevadas. No entanto, para o segmento rural, assim como para o exportador, existem interesses divergentes. O conflito tem se intensificado e o CDPC enfrenta o desafio de encontrar mecanismos eficientes de solução de conflitos, com legitimidade.

Quando não havia o CDPC, o CBC era tido como uma entidade necessária por seus integrantes. Apesar de não levar a consensos, rejeitava privilégios, o que é considerado um grande avanço pelo sistema.

Agora com a criação do CDPC o grande desafio é não deixar que conflitos internos venham suplantar ações cooperativas necessárias para viabilizar estratégias que visem aumentar a competitividade nos mercados interno e externo.

O perigo de que isso ocorra ficou demonstrado na própria formação do CDPC. Em que pese a exaustiva consulta ao setor privado durante seis meses de trabalhos (20 audiências públicas) da Comissão Especial da Câmara com todos os representantes da cadeia produtiva, na composição do CDPC o governo ficou com uma participação muito maior, na determinação dos destinos do sistema, do que pretendiam as propostas encaminhadas pelas entidades representativas dos diversos segmentos, que limitavam a 20% os votos dos ministérios no conselho deliberativo. Além de ser presidido pelo ministro do MICT, o CPDC tem uma composição paritária entre o setor público e a iniciativa privada. O governo ficou representado por um voto de cada um dos ministérios –

Fazenda, Planejamento, Agricultura, Relações Exteriores – exceto o MICT que possui dois votos. A iniciativa privada ficou representada por dois votos da lavoura (CNC e CNA), um da indústria de torrefação e moagem (ABIC), um da indústria de solúvel (ABICS) e um da exportação (FEBEC).

No entanto, os principais conflitos de interesse se manifestam nas propostas de orientação da política global, e do seu financiamento. No relatório da Câmara que deu origem ao CDPC assume-se que “o setor cafeeiro por sua estrutura (nacional e internacional) e natureza, requer políticas centralizadas (integradas) e direcionadas, compondo um plano diretivo anual e de longo prazo, regulando: a) produção nacional; b) a produtividade e qualidade; c) o ordenamento do escoamento da produção; d) a defesa do trinômio produção-preço-oferta; e) pesquisa tecnológica; f) *marketing*, no nível nacional e internacional; g) acompanhamento da produção e suas fronteiras, bem como o levantamento sistemático das produções anuais; h) o apoio à expansão do consumo interno brasileiro” (FUNCAFÉ, 1996).

O relatório da comissão entende que é necessário um ordenamento do escoamento da produção nacional, em face da característica oligopsônica do mercado internacional de café. Dificilmente esse ordenamento será capaz de alterar as tendências gerais de preços, quando há expectativas de safras abundantes e estoques acumulados nas mãos de produtores. Os custos para sustentar a acumulação de estoques com o objetivo de restringir oferta são cada vez maiores e mais difíceis de serem aceitos pelo sistema. Ao mesmo tempo, o argumento de que é necessário uma coordenação centralizada é inconsistente com o dinamismo das estratégias vigentes no mercado internacional e pode abortar sua adoção no mercado brasileiro. As estratégias competitivas das empresas internacionais, e agora também as brasileiras, têm levado a uma ampla segmentação do mercado consumidor. O desdobramento imediato dessas estratégias é a busca de flexibilidade no suprimento da matéria-prima. Estoques enormes de café sem personalidade vão dando lugar a demandas específicas, tanto no tocante às características do grão, quanto do fluxo temporal de fornecimento. A

consequência disso é que a concepção de uma política setorial aos moldes do que foi feito, com sucesso, pelo IBC perde seu sentido (Farina & Saes, 1996).

Conflitos são predominantes na questão do financiamento das atividades de longo prazo, que beneficiam todo o sistema brasileiro do café e apresentam uma grande dificuldade de atribuição de seus custos. Há um problema claro de externalidades. As propostas de criação de um instrumento de captação permanente de recursos são freqüentemente rechaçadas sob a alegação de que, a exemplo do que ocorria na época do IBC, contribuições compulsórias oneram os produtores e não trazem benefício ao sistema.

O SAG do café ainda se ressentia, contudo, de um sistema de informações confiável e imune aos interesses dos diversos grupos participantes do sistema, e de regras estáveis de política sob o arbítrio do governo, especialmente no tocante aos acordos internacionais e à utilização dos recursos do FUNCAFÉ.

No SAG do trigo, os conflitos ainda predominam e a consolidação do ambiente organizacional avança lentamente.

A ABITRIGO – Associação Brasileira da Indústria do Trigo, nasceu no bojo das políticas de desregulamentação, tendo sido criada em janeiro de 1991. Resultou da união das Associações Regionais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Norte-Nordeste, representando praticamente 100% dos moinhos em operação.²⁴ Segundo seu presidente, a ABITRIGO foi criada para estabelecer uma estrutura de apoio aos moinhos, tendo como objetivos específicos a provisão de informações e a intermediação com o governo brasileiro.

A associação ainda está se estruturando, mas tem como meta prover os associados com informações técnicas (estatísticas e estudos) para que melhorem suas bases de tomada de decisões, espe-

²⁴ Entrevista concedida pelo presidente da ABITRIGO, Antenor Barros Leal, no primeiro semestre de 1995.

cialmente no contexto do Mercosul. Seu principal obstáculo está na composição do universo dos 200 moinhos que representa (250, segundo o presidente da associação). A maior parte deles está localizada nos estados do sul, são muito pequenos e detêm apenas 6% do mercado. A realidade desses moinhos é diferente das empresas maiores, que detêm bons sistemas de informação e capacidade financeira para enfrentar a etapa de ajustamento do SAG do trigo. Para os pequenos, a ABITRIGO representa uma fonte de provisão de legislação trabalhista, estrutura de advogados, legislação higiênico-sanitária etc. Os grandes moinhos dispõem dessas estruturas de apoio, mas teriam interesses na provisão de informações fidedignas e transparentes. Até o momento existe uma grande desconfiança em relação às informações que estão sendo divulgadas e em relação à sua utilização privada.

Segundo um importante participante do setor, a câmara setorial do trigo, criada pelo governo antes da desregulamentação para servir como fórum de negociação do sistema, não está funcionando porque o governo que a comanda não está interessado em conversar com as empresas. Os preços estiveram caindo até 1995 e, portanto, não há o que negociar.²⁵ No entanto, considera-se que as câmaras setoriais podem desempenhar um fórum importante, que dilui os interesses particulares que podem se transformar em elementos de corrupção.

A ABITRIGO enfrenta problemas de legitimidade que a tem impedido de desenvolver campanhas institucionais de estímulo ao consumo de derivados, a exemplo da política da ABIC. Segundo seu presidente, a entidade ainda preserva traços do passado, quando era apenas um conjunto de associações regionais com interesse próprios.

A FECOTRIGO – Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul -, criada sob a égide do Estado em 1958, re-

²⁵ Entrevista realizada com Lawrence Pih, diretor presidente do Moinho Pacífico, no primeiro semestre de 1995.

apresenta os triticultores brasileiros e tem sido um dos últimos defensores de uma política para a produção nacional. No novo contexto institucional, a Federação vem utilizando as solicitações de tarifa compensatória como forma de evitar a concorrência predatória dos subsídios internacionais. Ações mais ligadas diretamente à produção e comercialização ficam sob a responsabilidade das cooperativas, que podem desempenhar funções semelhantes no âmbito de seus cooperados.

Existem, ainda, várias associações ligadas ao segmento de segundo processamento, como a ABIMASSAS, que não apresentam a visibilidade das associações do café, mas que podem vir a desempenhar um papel importante de apoio às empresas do sistema.

O SAG do leite também conta com o apoio de várias organizações tais como o Sindicato da Indústria de Derivados, a ABIQ – Associação da Indústria do Queijo, a ABPLB – Associação Brasileira dos Produtores de Leite B, e a mais recente, Associação do Leite Longa Vida. O SAG do leite conta, ainda, com uma câmara setorial do leite no Estado de São Paulo, que vem atuando regularmente desde o início da década.

A ABPLB – Associação Brasileira dos Produtores de Leite B, tem sua origem associada a uma estratégia de segmentação do mercado consumidor, o que lhe conferiu uma função diferenciada desde seu nascimento em 1972. A ABPLB foi criada para servir de intermediário com o governo, servir como intermediário entre o governo e a indústria e apoiar a criação do mercado de Leite B.

Dentro do novo quadro institucional, a ABPLB tem mantido sua atuação como intermediário de negociação em novos e mais variados fóruns. Dentro da agenda está a negociação das alíquotas de importação de leite em pó, a tarifa externa comum do Mercosul, formas de pagamento com a indústria, legislação higiênico-sanitária. A associação ainda promove palestras e cursos para conscientização dos produtores rurais, mantém um invejável banco de dados sobre o leite no Brasil e divulga pesquisas e informações sobre técnicas de produção, manejo e sobre o negócio leite no mundo, por meio da revista *Leite B*.

Trata-se de uma agenda de ações que visa atuar sobre as insti-

tuições que regulam os negócios do Leite B e de oferecer ao produtor informações que não poderiam ser obtidas individualmente.

A câmara setorial do leite é considerada uma das mais atuantes no Estado de São Paulo. Criada em 1991 por iniciativa da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, a câmara reúne todos os segmentos da cadeia produtiva do leite, por meio de seus representantes. Foi definida por seu presidente como um fórum de debates de questões que atingem diretamente todo o sistema, com exceção de preços, porque, nesse aspecto, os interesses são muito conflitantes e devem ser discutidos entre as associações interessadas.²⁶

A exemplo da ABPLB, as ações da câmara concentram-se principalmente sobre as instituições – legislação higiênico-sanitárias, regras de fiscalização e apoio a campanhas governamentais sobre doenças do rebanho. Visa também ampliar o mercado, negociando o aumento de demanda dos programas sociais e a desenvolver ações que coíbam a comercialização do leite informal.

Todas essas ações ocorrem no espaço das ações tipo (a) e (b), tornando mais eficaz a atuação da câmara. No entanto, existem conflitos latentes que podem aflorar e dificultar a ação cooperativa. Como exemplo, pode-se tomar a discussão sobre a redução do ICMS sobre o leite. Aparentemente, toda a cadeia produtiva foi beneficiada, uma vez que são reduzidos os custos ao produtor e preços ao consumidor. No entanto, esse episódio valeu a demissão do presidente da câmara e um litígio nos órgãos de imprensa entre a ABPLB e a Associação do Leite Longa Vida. O conflito reside na disputa de mercado entre o Leite B e o Leite Longa Vida. Como a redução de ICMS beneficiou tanto o leite pasteurizado quanto o esterilizado, o Leite B sentiu-se prejudicado, percebendo que perdera uma oportunidade de ganhar uma vantagem de custo sobre seu concorrente mais voraz.

²⁶ Entrevista realizada com Jorge Rubenz e Sebastião Teixeira Gomes, no primeiro semestre de 1995.

Uma guerra de informações e acusações foi levada ao consumidor que, provavelmente, não tem meios de apurar com quem está a razão. O representante do Leite B (então presidente da câmara setorial do leite) acusa o Leite Longa Vida de baixa qualidade, enquanto a Associação do Leite Longa Vida se defende afirmando sua qualidade e dizendo que o real motivo do conflito está na destruição do cartel do leite pasteurizado. A completa omissão do governo em nada contribui para melhorar a posição do consumidor ou para encaminhar a solução do conflito.

No SAG do leite, as associações, sindicatos e câmaras setoriais pouco têm agido no sentido de estabelecer ações cooperativas estratégicas visando a competitividade do sistema. O conflito é generalizado e as ações concentram-se na organização do poder de barganha.

A exemplo do café, são as cooperativas que mais têm se preocupado com a competitividade, ainda que de forma incipiente. Outros órgãos, entretanto, começam a perceber esse espaço para ação e para conquista de uma clientela cada vez mais criteriosa no que tange a contribuir para órgãos de representação. O SEBRAE é uma dessas organizações e, em Minas Gerais, associou-se à OCEMG e à FAEMG para implementar um programa de apoio à modernização tecnológica e gerencial do sistema do leite mineiro, visando sua competitividade.

A ação do SEBRAE mineiro representa o início de uma ação cooperativa com traços de política industrial estratégica. O plano de ação engloba um diagnóstico tecnológico, gerencial e das estruturas de governança existentes, cujo objetivo é alimentar a reestruturação e elaboração de programas de capacitação tecnológica e gerencial dos diferentes segmentos do sistema. Prevê-se, ainda, identificar ações e agentes adequados para fornecer informações gerenciais e para interferir nas instituições hoje estabelecidas. Há consciência, nesse programa, de que talvez seja necessário um projeto de reconversão de pequenos produtores e cooperativas em regiões inadequadas para a produção comercial de leite.

Todas essas ações tomam como referência as regras do jogo que se estabeleceram com a desregulamentação e com a nova política

comercial brasileira. Alterações nessas regras podem interromper as ações iniciadas ou ampliar conflitos dentre os participantes. Entre 1994 e 95 tivemos três alíquotas de importação de queijos. De 20% passamos a 2%, elevando-se para 16% e depois 24%. Para leite em pó, a dança das alíquotas também inflamou as discussões no sistema. Por último, a inexistência completa de uma base de informações sobre a estrutura de consumo e produção do País torna ainda mais exacerbado o uso da assimetria de informações no jogo competitivo, prejudicando o consumidor, a confiabilidade das informações e a legitimidade das decisões.

As alíquotas de importação, a política tributária, os objetivos de abastecimento, as decisões referentes à imposição de tarifas compensatórias interferem diretamente no ambiente competitivo dos SAGs e dependem de decisões governamentais.

O Estado continua a ser um interlocutor estratégico, uma vez que controla variáveis-chave da dinâmica dos setores. O presidente da Associação dos Países Produtores de Café e funcionário de carreira do Itamaraty. A participação do CBC, um órgão estritamente privado, era apenas consultiva e com a criação do CDPC o governo detém 50% da composição e o seu presidente é ministro do MICT, Francisco Dornelles.

As negociações realizadas no âmbito do Mercosul, a exemplo das Tarifas Externas Comuns, refletem uma postura política do governo em relação à integração como um todo, nem sempre favoráveis a setores específicos como os do *agribusiness*. Vários conflitos vêm ocorrendo quanto à TEC para o leite em pó. A ABPLB contratou um estudo sobre a competitividade do SAG brasileiro do leite no Mercosul para subsidiar as decisões nesse âmbito. No entanto, a decisão final é do governo.

O mesmo ocorre com o SAG do trigo, no qual os investimentos dependem de decisões governamentais quanto à proteção e amparo à triticultura e aos regimes de concorrência nas farinhas e outros derivados.

A TEC para o trigo foi negociada pelo Ministério da Indústria e Comércio, sem consulta ao Ministério da Agricultura e às organizações representantes da triticultura. Além de deter o poder de

negociação e decisão, o Estado não tem uma visão sistêmica, ampliando os conflitos intersegmentos ao invés de encaminhar soluções, como se supõe que seja seu papel.²⁷

Os programas de alimentação subsidiada, como a merenda escolar, o amparo à gestante ou mesmo cupons – como o “ticket-leite” dos anos 80 – representam uma demanda institucional muito importante para a indústria alimentar, além de criar o hábito de consumo. O leite sempre esteve associado a programas como esse, que chegaram a representar 20% da demanda global. Infelizmente, nunca foram de utilidade esses programas governamentais para exigir padrões de qualidade superiores que estimulassem o investimento.

Na câmara setorial do café do Estado de São Paulo decidiu-se encaminhar uma solicitação de inclusão do café na merenda escolar, como uma estratégia de alargar o mercado presente e formar o hábito do futuro.²⁸

A própria ação das câmaras setoriais tem sido incentivada e coordenada pelo Estado. A criação das câmaras do leite, café e trigo foi uma iniciativa governamental, em vários níveis, e seu sucesso relativo tem dependido muito da estratégia dos governos estaduais.

No entanto, a ação do Estado não se limita a estabelecer regras do jogo ou criar demanda. A provisão de bens que amparem as condições extrafirmas de competitividade nem sempre são eficientemente alcançadas por organizações corporativistas. Em especial, pode-se listar a provisão de infra-estrutura básica, sistemas de informação tais como o levantamento de safras agrícolas, estoques, produção industrial, e investimentos em pesquisa básica e aplicada, especialmente para o segmento agropecuário. Nenhuma organiza-

27 O mesmo ocorreu com a negociação da TEC para o algodão. Somente quando a indústria têxtil sentiu concretamente a ameaça das importações é que o assunto foi levado para a câmara setorial e uma proposta de criação de um fundo destinada à pesquisa de novas variedades melhoradas adaptadas à lavoura mecanizada está sendo estudada.

28 Reunião da Câmara Setorial do Café do Estado de São Paulo, realizada em novembro de 1995.

ção corporativista pode, individualmente, oferecer adequadamente e eficientemente esses bens. O maior custo pode ser o processo moroso de tomada de decisão, típico dessas organizações.

O CACCER tem procurado suprir a lacuna da pesquisa agronômica no café, trabalhando como uma entidade catalisadora de recursos públicos e privados que sustentem a continuidade da pesquisa para o cerrado. No entanto, já conta com os institutos criados e um estoque de recursos humanos treinados e de conhecimento acumulado para alavancar. Mesmo assim, o CACCER levou quase dois anos para concretizar o consórcio.

No segmento industrial de alimentos, o papel do Estado não é tão decisivo uma vez que a inovação vem de outras indústrias e os sistemas de patentes e os segredos industriais garantem as inovações mais importantes de produto ou de processo. Como consequência, o problema da não-apropriação dos frutos gerados pela atividades de P&D não é grave neste segmento.

Na implementação de políticas setoriais por organizações corporativistas, a proteção do interesse público depende da ação forte do Estado, como é o caso da aplicação das leis de abuso de poder econômico ou *anti-dumping* que, dentro de uma concepção de apoio à competitividade, podem ser articuladas com as políticas setoriais estratégicas. É muito fácil que a operação de uma associação tenda à atividade cartelizada de divisão de mercados e coalizão de preços. Somente a perspectiva de ser punido pelo CADE é que impede que as comissões de ética nessas associações sirvam para punir os que infringem o cartel.

Por último, cabe lembrar que se está tratando de um sistema cuja finalidade última é garantir alimentação. O sistema tem sido muito hábil e eficiente para responder a mudanças nas condições de vida do consumidor. No entanto, não é equipado para garantir uma alimentação adequada para toda a população. Enquanto se implementam políticas restritivas de produção, há fome no mundo. Enquanto laticínios recusam leite dos produtores por incapacidade de absorção do mercado, um enorme contingente de crianças brasileiras não tem acesso ao produto. Nem a empresa privada nem as organizações corporativistas irão garantir essa provisão.

CONCLUSÃO

O Sistema Agroindustrial de Alimentos e Fibras tem sido exposto a fortes mudanças no seu ambiente competitivo, decorrentes das alterações no ambiente institucional do País e das inovações tecnológicas, que romperam barreiras naturais do tempo e do espaço. A integração dos mercados é uma realidade e coloca o problema da competitividade no centro das atenções.

Para analisar as conseqüências desse processo no *agribusiness* brasileiro foi desenvolvido um aparato analítico, baseado na Economia dos Custos de Transação e na Teoria de Organização Industrial, que permite articular os aspectos concorrenciais e organizacionais diante das novas regras do jogo.

Sustenta-se que o Ambiente Institucional, que estabelece as regras do jogo, o Ambiente Tecnológico, que oferece a base técnica das atividades econômicas, e o Ambiente Organizacional, que contempla as agremiações corporativistas e outras organizações de apoio aos negócios privados, definem o ambiente competitivo e os atributos das transações realizadas entre as firmas. Os atributos das transações (grau de incerteza, freqüência e especificidade de ativos) condicionam as estruturas de governança adotadas que caracterizam as relações a montante e a jusante. Quanto maior a pressão competitiva (Ambiente competitivo) e quanto menor a tolerância tecnológica (Ambiente tecnológico) tanto maior a importância das estruturas de governança na determinação do desempenho das firmas e dos sistemas. Nesse contexto, o desempenho é sinônimo de competitividade, isto é, da capacidade de sobreviver ou crescer no mercado. As estratégias individuais, condicionadas no curto prazo pelo ambiente competitivo e pelas estruturas de governança, são premiadas ou rejeitadas pelo processo de concorrência. Os lucros representam o sucesso das estratégias e oferecem a base da capacidade de geração de fundos de recursos para investimento, cujo objetivo é alterar, no médio e longo prazos, o ambiente competitivo ou mesmo o ambiente tecnológico, favorecendo a posição da firma vis-à-vis os concorrentes.

As estratégias individuais de concorrência e crescimento podem

alterar os atributos das transações e, portanto, exigir mudanças nas estruturas de governança que, por sua vez, influem no ambiente competitivo. Estratégias de inovação, segmentação e diferenciação tendem a aumentar a especificidade dos ativos envolvidos nas transações, exigindo estruturas de governança mais complexas, com maior conteúdo cooperativo mais adequadas a adaptações do tipo cooperativos. As estruturas de governança constituem instrumentos de coordenação dos sistemas produtivos que, por sua vez, determinam a capacidade de resposta a mudanças ambientais. Dessa forma, a competitividade depende da capacidade de coordenação e das estruturas de governança adotadas.

As instituições e as organizações de apoio podem funcionar como redutores dos custos de transação, melhorando a eficiência de relações impessoais, tais como os sistemas de preço. Dessa forma, para o mesmo ambiente tecnológico pode-se exigir diferentes estruturas de governança em resposta ao ambiente institucional específico.

Nos debates dos anos 80, considerava-se que os processos de adaptação e reestruturação econômica exigidos pela crescente globalização implicavam uma solução minimalista para o Estado, cujas políticas foram sendo progressivamente postas em dúvida. Nos EUA, esse processo levou ao desmantelamento das agências e estruturas de regulamentação setorial. Além disso, a perda de competitividade da indústria norte-americana era, em boa parte, atribuída à política antitruste, que acabou sofrendo uma ampla reestruturação e, durante o governo Reagan, quase passou por um processo de eutanásia.

As falhas de governo passaram a ser utilizadas para se contrapor às falhas de mercado, que ofereciam a principal razão para prescrever a intervenção estatal nos negócios privados. No entanto, a competitividade sistêmica depende da provisão de vários bens que estão sujeitos a externalidades, à ação dos caronas e à tragédia-dos-comuns. Na ausência de custos de barganha e transação, a definição adequada de direitos de propriedade poderia transferir para a esfera da racionalidade individual a provisão desses bens. Como custos de barganha e transação estão presentes na organi-

zação econômica, há que se incorrer em ações cooperativas organizadas por redes de contratos, organizações corporativistas ou pelo próprio Estado. Cada uma dessas organizações representa diferentes estruturas de incentivo e envolve custos de transação internos. Todas são arranjos sociais falhos e o critério de escolha entre esses arranjos não pode ser feito com base em um mundo ideal e irreal. A sugestão de Williamson é que se adote o critério da ineficiência irremediável.

No Brasil, a abertura comercial, a desregulamentação, a formação do Mercosul e o progressivo dismantelamento do aparelho estatal de políticas públicas estabeleceram novas instituições para os agentes tomadores de decisões do *agribusiness*, que passaram a enfrentar uma concorrência intensificada pela integração dos mercados nacionais e pela globalização.

Foram alteradas as regras estabelecidas há quase meio século: a extinção do Instituto Brasileiro do Café, a privatização da comercialização do trigo, a desregulamentação da indústria moageira, a liberação dos preços do leite pagos ao produtor, e dos produtos alimentares em geral, dentre outras.

A desregulamentação significou, além da liberação de preços, a eliminação de controle de entrada de firmas em mercados específicos (setor moageiro de trigo, torrefação e solubilização de café), e do fluxo de produto e matéria-prima, além das políticas mais gerais de eliminação de barreiras não-tarifárias às importações e redução de tarifas. Ao lado desse processo planejado de liberalização da economia do *agribusiness*, ocorreu também um processo aparentemente não planejado de desarticulação nas áreas de pesquisa pública, especialmente em agricultura, e órgãos de provisão de informações.

Aos poucos, os empresários, entusiasmados com a liberdade de ação adquirida, foram se dando conta de que o mercado não é uma organização onipotente e, conforme ensinado por Coase, há que se escolher entre arranjos sociais que são todos mais ou menos falíveis na busca de uma organização factível e, porque factível, necessariamente falha.

Várias associações de interesse privado têm procurado cobrir as

lacunas deixadas pelo mercado e pelo governo.

O SAG do café é um dos que mais avançaram na constituição de um ambiente organizacional de apoio, tanto no que tange à representação dos interesses do sistema quanto no referente à implementação de políticas setoriais estratégicas, por meio do CACCER, da ABIC, dentre outros.

O SAG do leite tem se caracterizado por um permanente conflito distributivo, que tem levado a soluções pouco eficientes como a integração vertical para frente do produtor de leite, implantando mini-usinas. Existem, contudo, fóruns para a discussão dessas situações, como a câmara setorial patrocinada pelo Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo.

O SAG do trigo não tem conseguido sequer o consenso para operar associações que representam segmentos específicos. O conflito entre o segmento agrícola e industrial é ainda exacerbado pela independência que as importações do grão conferem ao segmento moageiro.

Apesar das mudanças institucionais liberalizantes, o Estado ainda controla fatores estratégicos para a competitividade dos sistemas, o que mantém o papel de órgãos de barganha. Contudo, a desregulamentação trouxe grandes desafios para as organizações corporativistas, exigindo mudanças de agenda e de estrutura organizacional. Várias associações têm procurado oferecer os bens coletivos que interferem na competitividade sistêmica, mas não poderiam ser obtidos sem ações cooperativas.

A provisão de bens coletivos, contudo, pode facilmente transformar-se em um fórum de organização de ações cartelizadoras, cujo objetivo é dividir mercados e coordenar preços. Muitas associações consideram que a coordenação dos preços é uma função a ser cumprida no sentido de estabilizar o mercado. Só não adotam esse procedimento porque, paulatinamente, estão percebendo que a política antitruste brasileira vem ganhando importância e que não pode mais ser ignorada.

Best, assim como Porter, enfatiza o papel que as agências antitruste desempenham na busca de um processo de equilíbrio entre o comportamento cooperativo e não-cooperativo (competiti-

vo). Penrose diria que a concorrência encerra o bem e o mal. A política antitruste tem como incumbência limitar o poder do mal, não somente no que tange à alocação dos recursos, mas principalmente preservando o estímulo da pressão competitiva no tocante à eficiência dinâmica.

Com a desregulamentação, o leque de estratégias empresariais se amplia e os sistemas agroindustriais tendem a sofrer um processo de diferenciação. No café formam-se, pouco a pouco, o sistema café do cerrado, o sistema café *specialty*, o sistema café *commodity* etc. No leite, a regionalização é mais forte devido à especificidade temporal mais aguda e vão-se definindo, além dos sistemas regionais, sistemas para produtos perecíveis de alta qualidade e sistemas para produtos de vida longa de prateleira etc. No trigo, os *blends* de farinha representam uma estratégia de segmentação que pode levar a, pelo menos, dois subsistemas: farinhas diferenciadas e farinhas comuns.

A proliferação de subsistemas torna cada vez mais difícil uma coordenação única para cada sistema, e resulta em uma proliferação de organizações corporativistas com interesses nem sempre convergentes.

Nesse sentido, a ação tradicional do Estado pode levar a uma exacerbação dos conflitos intra-sistêmicos. Há, contudo, algumas atividades que, nas condições atuais, continuam a ser mais eficientemente encaminhadas pelo Estado e que seguem o critério das falhas de mercado e da ineficiência irremediável. Para bens coletivos, as organizações corporativistas são mais eficientes, porque não sofrem a rotatividade de seus dirigentes, envolvem pessoas com conhecimentos específicos do negócio, e são, em última instância, comandadas por agentes que têm interesses e investimentos irrecuperáveis no negócio. Para bens públicos, cujos benefícios são mais amplos, dificilmente as organizações privadas darão conta de coordenar sua provisão, embora possam atuar como parceiras do setor público.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, P. & Tirole, J. (1994).** "Formal and Real Authority in Organizations", mimeo.
- Akerloff, G.A. (1970).** "The Market for 'Lemons': quality uncertainty and the market mechanism". Quarterly Journal of Economics, 84, pp. 488-500.
- Alchian, B. & Demsetz, H. (1972).** "Production, Information Costs, and Economic Organization". American Economic Review, 62, pp. 777-795.
- Aoki, M. (1984).** *The Co-operative Game Theory of the Firm*. New York: Oxford University Press, 219p.
- (1990). "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", Journal of Economic Literature, 28, March-1990, pp. 1-27.
- Araujo Jr., José Tavares (1985).** Tecnologia, Concorrência e Mudança Estrutural: A Experiência Brasileira Recente. RJ: IPEA/INPES, série PNPE nº 11.
- Armentano, Dominick T. (1986).** Antitrust Policy: the case for repeal. Cato Institute, 1986.
- Arrow, K.J. (1968).** "Moral Hazard" in ARROW, K.J., The Economics of Information. Harvard Univ. Press, 1984.
- (1974). The Limits of Organization. New York: Norton & Company, 87 p.
- Azevedo, P.F. (1996).** Integração Vertical e Barganha. São Paulo: Departamento de Economia FEA/USP, (Tese de doutoramento).
- (1997). "Comercialização de Produtos Agroindustriais". In: Batalha, M.O. (Coord.). Gestão Agroindustrial. São Paulo: Editora Atlas, Vol.1, no prelo.
- Arrow, R. H. (1969).** "The Organization of Economic Activity: Issues pertinent to choice of market versus non-market allocation". In Analysis and Evaluation of Public Expenditure, vol.1, US Joint Committee, 91st Congress. First session. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Barzel, Y. (1982).** "Measurement Cost and the Organization of Markets". Journal of Law and Economics, 25, April-1982, pp. 27-48.
- Belik, W.(1994).** "Food Industry in Brazil: Towards a Restructuring?" Research Papers nº 35, Institute of Latin American Studies, University of London, 42p.

Best, Michael (1990). The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring. Cambridge: Harvard University Press, 296 p.

Bork, Robert H. (1978). "Introduction: The Crisis in Antitrust". The Antitrust Paradox: a Policy at War with Itself. New York: Basic Books, Inc. Publishers.

Brenner, Reuven (1987). Rivalry in business, science, among nations. Cambridge University Press, 1990, 244 p.

Brousseau, E. (1993). "Les théories des contrats: une revue". Revue d'économie politique Vol. 103 (1) janv.-févr, pp. 1-82.

Camp, R. (1989). Benchmarking: The Search for Industry Best Practice that Lead to Superior Performance.

Cheung, S. (1990). "On the New Institutional Economics". In: Cheung, S. et alii. Contract Economics, pp. 48-75.

Coase, R H. (1937). "The Nature of the Firm". Economica n. 4, november.

——— (1960). "The Problem of Social Cost". In: Coase, R. H. The Firm, the Market, and the Law, Chicago: University of Chicago Press, 1988.

——— (1972). "Industrial Organization: a proposal for research". In: Coase, R H. The Firm, The Market and The Law. The University of Chicago Press, 1988, parte III, pp. 57-74.

——— (1974). "The Lighthouse in Economics". The Firm, The Market and The Law, The University of Chicago Press, 1988, parte VII, pp. 187-215.

——— (1988). "The Theory of the Firm: Meaning" Journal of Law, Economics, and Organization. 4, (Spring), pp. 19-32.

——— (1991). "The Institutional Structure of Production". American Economic Review, 82, Sep-1991, pp. 713-719.

Connor J.M, et alii (1985). The Food Manufacturing Industries. Lexington Books, 474 p.

Davis, J.H. & Goldberg, R.A. (1957). A Concept of Agribusiness. Boston: Division of Research. Graduate School of Business Administration. Harvard University, 136 p.

Davis, Lance E. & North, Douglas (1971). Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge University Press.

Demsetz, H. (1967). "Toward a Theory of Property Rights". American Economic Review, 57, May-1967, pp. 347-359.

Dietrich, M. (1994). Transaction Cost Economics and Beyond: Towards a new economics of the firm. London: Routledge, 214 p.

Dosi, Giovanni et alli (ed.) (1988). Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers.

Dow, J. & Werlang, S.R.C. (1994). "Nash Equilibrium under Knightian Uncertainty: Breaking down backward induction". Journal of Economic Theory, Vol. 65, no 2, Dec 1994, pp. 305-324.

Dutraive, V. (1993). "La firme entre transaction et contrat: Williamson épigone ou dissident de la pensée institutionnaliste ?". Revue d'économie politique, Vol. 103 (1) janv.-févr, pp. 83-106.

Eichengreen, B. (1994). Institutions and Economic Growth: Europe after World War II. Center for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 973, June 1994, 44 p.

Farina, Elizabeth M.M.Q. (1983). Regulamentação do Mercado de Leite e Laticínios no Brasil. Série Ensaio Econômico, 29. IPE/USP, 119 p.

————— (1988). "O Sistema Agroindustrial de Alimentos". Anais do XVI Encontro Nacional da ANPEC (Associação dos Centros de Pós-Graduação em Economia), vol. III. Belo Horizonte, dezembro, pp. 292-315.

————— (1990). "Política Pública e Evolução Recente da Pecuária Leiteira no Brasil". In Agricultura e Políticas Públicas, IPEA.

————— (1992). "O Papel da Defesa da Concorrência em Economias Desregulamentadas". Seminário Internacional de Desregulamentação, IPEA-Secretaria da Presidência da República, 3 a 5 de agosto.

————— (1993). "Moinho Pacífico: ajustamentos e desafios do livre mercado". Estudo de Caso - PENSA.

————— (1994). "Challenges To The Coordination Of The Brazilian Coffee Agribusiness". Agribusiness: An International Journal, v. 10, n. 6, pp. 451-458.

————— (1994a). "Tendências do Agribusiness: Commodities ou Especialidades?" Informações FIPE, n. 168, p. 9-11, setembro.

——— (1995). “Mercado como instrumento de modernização da pecuária leiteira”. Anais do Congresso Internacional de Cooperativas de Leite. Belo Horizonte, no prelo.

——— (1996). Reflexões sobre Desregulamentação e Sistemas Agroindustriais: A Experiência Brasileira. São Paulo: Departamento de Economia FEA/USP, (Tese de Livre-Docência).

Farina, Elizabeth M.M.Q. & Braga, Márcio B. (1996). “Penabranca: sobrevivência e crescimento no agribusiness do trigo”. Estudo de Caso - Pensa.

Farina, Elizabeth M.M.Q. & Saes, Maria Sylvia M. (1996). “A Herança da Viúva e os Conflitos no Sistema Café”, O Estado de São Paulo, 9 de setembro de 1996, B2.

Farina, E.M.M.Q. & Schembri, A. (1990). “Desregulamentação: a experiência norte-americana”. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 29, n. 2, pp. 325-352, ago.

Farina E.M.M.Q. & Zylbersztajn, Decio (1991). “Relações Tecnológicas e organização dos mercados do sistema agroindustrial de alimentos”, Cadernos de Ciência e Tecnologia, v. 8, n.1/3. Brasília: EMBRAPA, pp. 9-27.

Farina E.M.M.Q. & Zylbersztajn, Decio (1994). Competitividade e Organização das Cadeias Agroindustriais. Costa Rica: IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 63 p.

Farina, Elizabeth M.M.Q., Zylbersztajn, Decio & Chadad, F. R. (1994). Brazilian Agribusiness System: Challenges And Investment Opportunities. PENSA/FIA/IFC, mimeo.

Floriot, J.L. (1986). Génie des Systèmes Industriels et Management de la Technologie. Thèse présentée à L'Institut National Polytechnique de Loreine pour l'obtention du grade de Docteur D'Etat.

Friedman, Milton (1962). Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press.

Fontenele, Ana Maria de Carvalho (1995). Progresso e Método na História das Teorias de Organização Industrial. Tese de doutoramento, FEA/USP, mimeo.

Fox, Eleanor & Sullivan, Lawrence (1991). “Retropective and Prospective: Where Are We Coming From? Where Are We Going?” In **First, H., Fox E.M. & Pitofsky, R. (eds.)** Revitalizing Antitrust in Its Second Century. New York: Quorum Books, pp. 2-35.

FUNCAFÉ. "Comissão Especial Destinada à promover o debate e o exame da autogestão do fundo de Defesa da Economia Cafeeira", Relatório Final, junho de 1996.

Furubotn, E. & Richter, R. (1994). "The New Institutional Economics: An Assessment" - In: Furubotn & Richter, eds., The New Institutional Economics. College Station-TX, Texas A&M Press, Ch. 1.

Goldberg, R.A. (1968). Agribusiness Coordination: A Systems Approach to the Wheat, Soybean, and Florida Orange Economies. Division of Research. Graduate School of Business and Administration. Harvard University, 256 p.

Goodman, D. & Redclift, M. (1990). "The Farm Crisis and the Food System: Some Reflections on the New Agenda". In **Marsden, T. & Little, J. (eds.)**, Political, Social and Economic Perspectives on the International Food System. Aldershot, England: Avenbury Gower.

Graziano da Silva, J. (1991). Complexos Agroindustriais e Outros Complexos. Reforma Agrária, set-dez.

Greer, Douglas F. (1992). Industrial Organization and Public Policy. Maxwell Macmillan International Editors, 736 p.

Greif, A. (1993). "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition". American Economic Review, 83, June-1993, pp. 525-548.

Grether, E.T. (1970). "Industrial Organization: Retrospect and Propect". In The American Economic Review, v. LX, n. 2, May.

Grossman, S. & Hart, O (1986). "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". Journal of Political Economy, 94, Aug-1986, pp. 691-719.

Groves, T. (1973). "Incentives in Teams". Econometrica, 41, pp. 617-631.

Hayek, F. (1945). "The Use of Knowledge in Society". American Economic Review, 35, Sep-1945, pp. 519-30.

Hiroshi, Iyori (1986). "Antitrust and Industrial Policy in Japan: Competition and Cooperation". In **Saxonhouse, Gary R. & Yamamura, Kozo (eds.)**, Law and Trade Issues of the Japanese Economy: American and Japanese Perspectives. University of Washington Press and University of Tokyo Press.

Hirschman, Albert O. (1958). The Strategy of Economic Development. Yale University Press, 1975, 7ª ed., 217 p.

——— (1984). A Economia Como Ciência Moral E Política. São Paulo: Brasileira, 1986, 133 p.

Jank, Marcos (1996). Competitividade do Agribusiness Brasileiro: Discussão Teórica e Evidências no Sistema de Carnes. São Paulo: Departamento de Administração FEA/USP, (Tese de doutoramento).

Jensen, M. & Meckling, W. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Capital Structure". Journal of Financial Economics 3, (Oct.), pp. 305-360.

Joskow, Paul L.. (1987). "Contract Duration and Relationship Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets". American Economic Review, 17, March-1987, pp. 168-185.

——— (1995). "The New Institutional Economics: Alternative Approaches". In Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), v. 151, n.1, pp. 248-259.

Klein, B. , Crawford, R. & Alchian, A. (1978). "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process". Journal of Law and Economics, 21, Oct-1978, pp. 297-326.

Klein, P. & Shelanski, H. (1994). Empirical Research in Transaction Cost Economics, mimeo.

Knoeber, Charles (1983). "An Alternative Mechanism to Assure Contractual Reliability". Journal of Legal Studies, 12, pp. 333-343, June.

Koulytchizky, S. (1985). Analyse et Stratégies de Filière, une approche nouvelle en agro-alimentaire, in Analyse de Filière, Economica, pp 131-141.

Kreps, D. (1990). A Course in Microeconomic Theory. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Labonne, M. (1985). Sur le concept de Filière en Economique Agro-Alimentaire. Institute National de la Recherche Agronomique. Laboratoire d'Economie et Sociologie Rurales. Montpellier, France.

Laffont, J.J. & Maskin, E. (1980). "A Differential Approach to Dominant Strategy Mechanisms". Econometrica, Vol. 48, No. 6, September, pp. 1507-1521.

Machina, M. J. (1987). "Choice Under Uncertainty: Problems Solved and Unsolved" - Economic Perspectives, Vol 1, N. 1, Summer 1987, pp. 121-154.

Macneil, I. R. (1978). "Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law". Northwestern University Law Review, no 72, pp. 854-906.

Marshall, Patrick (1989), "Do Antitrust Laws Limit US Competitiveness?" Editorial Research Reports. Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., pp. 366-379.

Masten, Scott E. (1991), Transaction-Cost Economics and The Organization of Agricultural Transactions. Chicago, IL: World Food Systems Project Symposium: Examining the Economic Theory Base for Vertical Coordination, October 17-18, mimeo.

————— (1994). "Empirical Research in Transaction Cost Economics: Challenges, Progress, Directions", mimeo.

Mefford, D.A. (1991). "Agribusiness Competitiveness in the 1990s: Discussion. American Journal of Agricultural Economics, 73, pp. 1474-75.

Mendes, Ana Gláucia, Ramalho Jr., Álvaro & Lacerda, Guilherme N. (1994). Liberalização do Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola, IPEA, Série Relatórios de Pesquisa - Estudos de Política Agrícola - n. 10, 172 p.

Milgrom, Paul & Roberts, John. (1990). "Bargaining, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity". In: Alt, J. & Shepsle, K. (eds.). Perspectives on Positive Political Economy, New York: Cambridge University Press, pp. 57-89.

————— (1992). Economics, Organization and Management. Prentice Hall International Editions, 1994, 621 p.

Moldau, J.H. (1993). "A model of choice where choice is determined by an ordered set of irreducible criteria". Journal of Economic Theory, Vol. 60, no 2, Aug 1993, pp. 354-377.

Morvan, Y. (1985). "Filière de Production" in Fondaments d'economie industrielle. Economica, pp 199-321.

Muller, Geraldo (1992). Observações Sobre a Noção de Complexo Agroindustrial. Rascunho n. 19. UNESP, Araraquara.

Nelson, R. & Winter, S. (1982). An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge: Harvard University Press.

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 152 p.

——— (1991). "Institutions". Journal of Economic Perspectives, 5, Winter-1991, pp. 97-112.

——— (1994). Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, junho de 1994, 38 p.

North, D. & Thomas, R. (1973). The Rise of the Western World. Cambridge University Press.

North, D. & Weingast, B. (1989). "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England", Journal of Economic History, 49, Dec-1989, pp. 803-32.

Ordover, J. & Willig, R.D. (1985). "Antitrust for High-Technology Industries: Assessing Research Joint Ventures and Mergers". Journal of Law and Economics, May.

Osborne, M. & Rubinstein, A. (1994). A Course in Game Theory. Cambridge: MIT Press, 352 p.

Peltzman, Sam (1989). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". In Brooking Papers on Economic Activity, número especial.

Penrose, Edith T. (1959). The Theory of The Growth of the Firm, Oxford University Press.

Perez, R. (1978). "Les Filières de production sucrière: note d'orientation in Filières industrielles et strategies d'entreprises". Actes du Colloque ADEFI, Chantilly, p. 1-13.

Pinazza, Luis Antonio, Jank, Fernando S. & Dias, Mathias de F. (1995). AGRINDUS: A Fronteira Tecnológica e os Limites da Rentabilidade. Estudo de Caso EC.003.95, V Seminário Internacional do PENSA, set.

Piñeiro, M., Jaffé, W. & Muller, G. (1993). "Innovation, Competitiveness and Agro-industrial Development". San Jose: IICA (documento interno).

Piore, Michael & Sabel, Charles F. (1983). The Second Industrial Divide. New York: Basic Books.

Pondé, João Luiz (1994). Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. Textos para Discussão nº 38, Instituto de Economia, UNICAMP, julho.

Porter, Michael (1980). Competitive Strategy. New York: Free Press.

——— (1990). "The Competitive Advantage of Nations". Harvard Business Review, pp. 73-93, march-april.

Posner, Richard A. (1975). "The Appropriate scope of regulation in the cable television industry". The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 3, n.1, pp. 98-129'.

——— (1993). "The New Institutional Economics Meets Law & Economics". Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149, Mar-1993, pp. 73-121.

Ravenscraft D. & Scherer, F.M. (1987). Mergers, Sell-Offs and Economic Efficiency. Washington: Brookings, 1986.

Riordan, M. (1990). "What is Vertical Integration?". In: Aoki, M., Gustafsson, B. & Williamson, O. The Firm as a Nexus of Treaties. Londres: Sage.

Riordan, M. & Williamson, O. (1985). "Asset Specificity and Economic Organization". International Journal of Industrial Organization, 3, pp. 365-378.

Romer, P. (1994). Preferences, Promises, and the Politics of Entitlement. University of California at Berkeley, Dec 1994, mimeo, 52 p.

Ruppelt, Hans-Jürgen (1991). "The Role of Competition Policy in Germany". Anais do Seminário Internacional sobre Práticas de Defesa da Concorrência, Brasília, junho.

Saes, Maria Sylvia M. (1995). A Racionalidade Econômica da Regulamentação do Mercado Brasileiro de Café. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Economia, FEA/ IPE/USP, 167 p.

Salgado, Lucia Helena (1993). "Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística". Perspectivas da Economia Brasileira, v.1, Rio de Janeiro: IPEA, cap. 15.

Scarlato, Guillermo & Rubio, Ladislao (1991). La Noción de Complejo Agroindustrial: una revision y reflexion para el caso Uruguayo. RASCUNHO, n. 18. UNESP, Araraquara, 77 p.

Schelling, T. (1960). The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press.

Scherer, F.M. (1989). "Does Antitrust Compromise Technological Efficiency? A conversation with F.M.Scherer". Eastern Economic Journal, v. XV, n.1, jan/mar.

——— (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. USA: Houghton Mifflin Company, 2ª ed..

——— (1991). "Antitrust and a Dynamic Economy". In First, H., Fox, E.M. & Pitofsky, R. (eds.), Revitalizing Antitrust in Its Second Century: essays on legal, economic and political policy. EUA: Quorum Books.

Scherer, F.M. & Ross, D. (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. USA: Houghton Mifflin Company.

Schumpeter, Joseph A. (1976). Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1984.

Sen, A. (1994). "The Formulation of Rational Choice". American Economic Review, Vol. 84, no 2, May 1994, pp. 385-390.

Sexton, R.J. (1986). "Cooperatives and the Forces Shaping the Agricultural Marketing" - American Journal of Agricultural Economics, pp. 1167-1172.

Shapiro, C. & Willig, R.D. (1990). "On the Antitrust Treatment of Production Joint Ventures". Journal of Economic Perspectives, v. 4, n. 3, pp. 113-130, Summer.

Sharkey, William W. (1989). The Theory of Natural Monopoly. Cambridge University Press, 229 p.

Shelman, M. L. (1991). The Agribusiness System Approach: Cases and Concepts. Proceedings of the International Agribusiness Management Association, Inaugural Symposium, Boston, pp 47-51.

Silva, Vera M. (1992). A Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 179 p.

Simon, H. (1962). "The Architecture of Complexity". Proceedings of the American Philosophical Society, 106, Dec-1962, pp. 467-82.

——— (1991). "Organization and Markets". Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, n.2, Spring 1991, pp. 25-44.

Speidel, R. (1993). "Article 2 and Relational Sales Contracts". Loyola of Los Angeles Law Review, 26, April-1993, pp. 789-810.

Spence, A.M. (1973). Market Signalling: Information Transfer in Hiring and Related Processes. Cambridge: Harvard University Press.

Streeck W. & Schmitter P.C. (1985). "Community, market, state - associations? The prospective contribution of interest governance to social order". In **Streeck, W. & Schmitter P.C. (eds.)**, *Private Interest Government*. Sage.

Streeck W. & Schmitter P.C. (eds.) (1985), Private Interest Government. Sage, 279 p.

Streeter, D.H., Sonka, S.T. & Hudson, M.A.(1991). "Information, Technology, Coordination, and Competitiveness in the Food and Agribusiness Sector". American Journal of Agricultural Economics, pp. 1465-1471, Dec.

Sutton, John (1992). Sunk Costs And Market Structure, The MIT Press, 577 p.

Teece, D. (1993). "Information Sharing, Innovation and Antitrust". Discussion Paper August, Berkeley: University of California.

Tirole, J. (1988). The Theory Of Industrial Organization, The MIT Press.

Traxler, Franz & Unger, Brigitte (1994). "Governance, Economic Restructuring, and International Competitiveness", Journal of Economic Issues, v. XXVIII, n. 1, pp. 1-23, March.

Williamson, Oliver E. (1971). "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations". American Economic Review, 61, May, pp. 112-125.

————— **(1975).** Markets and Hierarquies: Analysis and Antitrust Implications. Nova York: Free Press.

————— **(1979).** "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". The Journal of Law and Economics, v. XXII, pp. 223-261, October.

————— **(1985).** The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press, 449 p.

————— **(1991a).** "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". Administrative Science Quarterly, 36, June-1991 pp. 269-296.

————— **(1991b).** "Strategizing, Economizing, and Economic Organization". Strategic Management Journal, 12, pp. 75-94.

————— **(1993a).** Transaction Cost Economics and Organization Theory. Berkeley: University of California, April, mimeo.

————— (1993b). Redistribution and Inefficiency: The Remediableness Standard. Berkeley: University of California, December, mimeo.

————— (1993c). "Transaction Cost Economics and Organization Theory". Journal of Industrial and Corporate Change, 2, pp. 107-156.

————— (1996). Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press, 429 p.

Zylbersztajn, Decio (1993). Organization Challenges for Farmers Cooperatives. Trabalho apresentado no III Simpósio da International Agribusiness Management Association, São Francisco.

————— (1994). "Economia dos Custos De Transação: conceitos e aplicação ao Estudo do Agribusiness", Partes I e II. Berkeley: Center for Research in Management, Universidade da California. Relatório de Pesquisa Fapesp.

————— (1995). Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições. Tese de Livre-Docência, Departamento de Administração, FEA/USP, 238 p.

Zylbersztajn, D. & Farina, E.M.M.Q, (1994). Repensando a ABIOVE. Relatório de pesquisa PENSEA/FIA/USP, mimeo.

Zylbersztajn, D. & Farina, E.M.M.Q (1995). Estudo da Cadeia Agroindustrial do Boi. Relatório de pesquisa PENSEA/FIA/USP, mimeo.

Zylbersztajn, D., Farina, E.M.M.Q, & Santos, R. C. (1993). O Sistema Agroindustrial do Café. São Paulo: Ortiz, 277 p.

Zylbersztajn, D., Jank, M.S, Kool, M & Sluys, T. (1992). "Holanda: Um Modelo de Agribusiness". Estudos de Caso PENSEA. FIA-FEA-USP, 89 p.

ANEXOS

ANEXO 1: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAMENTAÇÃO DA CADEIA TRIGO

Principais Medidas Institucionais	Objetivos
05/01/1944 - Decreto nº 6.170 criou o Serviço de Expansão do Trigo (SET), subordinado ao Ministério da Agricultura	a. incentivar a produção nacional por meio de pesquisas, difusão e organização da cultura; b. cadastrar, orientar e fiscalizar o comércio e a industrialização do trigo e derivados.
03/12/1948 - Lei 948	isentar de tarifas alfandegárias, por cinco anos, a importação de máquinas para a produção agrícola e para indústria moageira de trigo, sem similar nacional.
26/01/1951 - Decreto nº 29.299	a. obrigar os moinhos a adquirir o trigo nacional em cotas proporcionais à capacidade de moagem registrada no SET e permitiu aos moinhos da região Norte e Centro revender a cota aos moinhos da sua zona de produção. b. tornar o Banco do Brasil o único importador e distribuidor do trigo estrangeiro.
08/11/1956 - Decreto nº 40.316	determinar que o preço do trigo importado pago pelos moinhos seria superior ao nacional. O saldo entre o preço de venda e o custo de aquisição do produto importado formaria um fundo para desenvolvimento da triticultura.
06/02/1958 - Portaria nº 184 e 26/04/1958 - Portaria nº 449	restringir as fraudes devido às diferenças de preços entre o trigo nacional e importado determinaram: a. fixar preço único de venda aos moinhos b. proibir operações de revenda, permuta, transferência ou cessão de cotas entre os moinhos. c. estabelecer que o SET ampliasse a fiscalização exigindo dos moinhos do Norte a documentação comprovando o transporte do trigo nacional adquirido do Sul, examinando física e contabilmente os estoques de trigo.
24/12/1959 - Decreto nº 47.491	suspender a autorização de instalações de novos moinho até que o consumo nacional não atingisse três milhões de toneladas.
09/12/1962 - Portaria nº 820, do Ministério da Agricultura. Criação da Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN)/ Banco do Brasil	a. determinar que o Banco do Brasil passasse a ser o único comprador do trigo nacional, assumindo as despesas de movimentação e estocagem do cereal. b. estabelecer que os preços seriam tabelados de acordo com o peso hectolítrico e grau de umidade.
26/10/1962 - Extinção do SET	Transferir as atribuições do SET, com respeito a pesquisa e fomento, para o Ministério da Agricultura, e as relativas à industrialização, comercialização e abastecimento, para a SUNAB.
09/06/1965 - Decreto nº 56.452 cria o Departamento de Trigo (DTRIG) dentro SUNAB	a. coordenar a comercialização do trigo nacional; b. promover a importação do trigo, por meio da CACEX; c. elaborar de estudos para fixação de preços de venda do trigo e de seus derivados e sucedâneos; d. fixar cotas de trigo aos moinhos em função da demanda de cada região; e. cadastrar a capacidade moageira; f. definir os limites de extração de farinhas de trigo em grão e da porcentagem de misturas; g. examinar e sugerir a abertura de novos moinhos, ampliação da capacidade dos existentes, autorização de incorporações e transferências para outras regiões e cancelamento de autorização para funcionamento de moinhos.

27/02/1967 - Decreto-lei 210 consolidou a regulamentação da cadeia trigo	estabelecer que o DTRIG/SUNAB passasse a deter o total controle sobre a cadeia trigo por meio das seguintes atribuições: a. dar prioridade ao trigo nacional; b. manter o monopólio estatal na comercialização do cereal (nacional e importado) que teria a incumbência de estipular o volume de cereal que seria distribuído às zonas consumidoras e determinar o volume a ser importado pela CACEX; c. fixar os preços de aquisição do trigo dos produtores e dos seus subprodutos; d. tornar obrigatória a comprovação pelos moinhos de sua capacidade de moagem; e. fixar cotas de trigo a ser distribuídos entre zonas de consumo e entre moinhos; f. proibir operações de revenda, cessão, permuta e transferência do trigo em grão distribuído pelo governo aos moinhos; g. proibir a instalação de novos moinhos ou a ampliação dos existentes; h. penalizar o moinho que recusa-se a receber quantidades de cereal inferior a 80% de sua cota. Os 20% permitidos seriam distribuídos pela SUNAB a outros moinhos; i. permitir o desmembramentos, incorporações e transferências de moinhos e registro com autorização da SUNAB.
1972 - introdução do subsídio ao consumo de trigo	impedir o aumento dos índices inflacionários.
1974 - inaugurado o Centro Nacional de Pesquisa em Trigo (RS)	centralizar a pesquisa de trigo.
1987 - fim do subsídio de preço ao consumo	iniciar o processo de desregulamentação da cadeia trigo.
21/11/1990 - Decreto-lei nº 8.096 revoga o Decreto-lei 210 de 27/02/1967	extinguir a regulamentação da cadeia trigo.

Fonte: Mendes (coord., 1994) e Silva (1992).

ANEXO 2: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULAMENTAÇÃO DA CADEIA CAFÉ

1 - MERCADO INTERNO

Principais Mudanças Institucionais	Objetivos
16/05/1931 - Decreto nº 20.002 cria o CNC (Conselho Nacional do Café)	a. administrar as vendas dos estoques de café; b. direcionar os programas federais de sustentação que previa a aquisição e destruição do café excedente e determinava a proibição do plantio de café no território nacional com exceção do Paraná e Estados com menos de 50 milhões de pés plantados; c. administrar as taxas em moeda estrangeira incidentes sobre as exportações de café; d. controlar o trânsito do café até o porto de embarque.
10/02/1945 - Decreto nº 22.452 extingue o CNC e cria o DNC (Departamento Nacional do Café), órgão subordinado ao Ministério da Agricultura	a. arrecadar a taxa de exportação, propondo o seu valor; unificar as medidas de defesa do café nos Estados produtores; b. dispor sobre o valor arrecadado para compra do café; c. custear todos os serviços e amortização e empréstimos; orientar todos os seus serviços de modo eminentemente técnico; d. submeter a sua fiscalização os Institutos e Associações de Café.
22/12/1952 - Lei nº 1.779 cria o IBC (Instituto Brasileiro do Café) autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio	a. promover a pesquisa cafeeira (a fim de baratear o seu custo e aumentar a produtividade) e difundi-la; b. radicar o cafeeiro nas zonas ecológica e economicamente mais favoráveis; c. defender um preço justo para o café ao produtor e nos porto de exportação; d. aperfeiçoar o comércio e os meios de distribuição nos mercados interno e externo; e. regular e fiscalizar o trânsito do café, fixando cotas de exportação por porto e exportador e determinar o limite máximo de estoques liberados em cada porto; f. adotar ou sugerir medidas que assegurem o equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo; g. definir a qualidade dos cafés de mercado para o consumo interno e externo, regulamentando e fiscalizando os tipos e qualidades; h. promover a repressão às fraudes no transporte, comércio interno e na exportação; i. cooperar diretamente com o IBGE na organização de estatísticas do setor; j. providenciar assistência financeira aos cafeicultores e as suas cooperativas.
31/12/1959 - Resolução nº 127 do IBC lança a "Campanha para o Aumento do Consumo Interno do Café" que durou até 1971.	aumentar o consumo interno de café por meio da venda subsidiada às torrefadoras de café verde pelo IBC, conforme a capacidade instalada de cada empresa repassar o subsídio aos consumidores mediante tabelamento de preço do café torrado e moído, pelo governo.
28/04/1960 - Resolução nº 161 do IBC cria o programa de incentivo à fabricação de Café Solúvel	fixar normas de incentivo à indústria de solúvel determinando a transferência dos estoques governamentais, durante os primeiros quatro anos de implantação da empresa, de acordo com a sua capacidade instalada. Nos dois primeiros anos a empresa poderia pagar a matéria-prima com o produto manufaturado.
12/05/1961 - Instrução 205 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito)	instituir a cota de contribuição, definida pela diferença entre a cotação do mercado internacional do café e a quantidade de dólares por saca que o governo estipulava para o exportador.
26/10/1961 - Decreto nº 79 cria o GERCA (Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura). Em 03/1962 - Decreto nº 808 o GERCA passa a integrar o IBC	a. erradicar 2 bilhões de cafeeiros antieconômicos; b. renovar racionalmente as lavouras na proporção de um para quatro; c. diversificar de culturas as áreas liberadas.

1970 - GERCA/IBC cria o PRRC (Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais), que vigorou até 1981	a. manter a estabilidade da produção orientando tecnicamente o plantio; b. direcionar para áreas ecologicamente aptas; c. financiar a aquisição de equipamentos de defesa fitossanitária de cafezais; d. financiar a melhoria da infra-estrutura nas propriedades; custear a entressafra.
30/10/1975 - Resolução nº 953 e 16/03/1976 - Resolução nº 971 ambas do IBC	restringir a entrada de empresas no setor de torrado e moído.
21/11/86 - Decreto-Lei nº 2.295 cria o FUNCAFÉ (Fundo de Defesa da Economia Cafeeira)	administrar os recursos provenientes da cota de contribuição
07/05/1990 - Decreto nº 99.240	extinguir o IBC.
10/07/91 - Portaria nº 654	extinguir o tabelamento de preços
12/1992- Medida Provisória 309 cria o DENAC (Departamento Nacional do Café) órgão da Secretaria de Política Comercial do MICT	assistir ao MICT na formulação da política cafeeira
29/10/96 - Decreto nº 2.047 cria o CDPC (Conselho Deliberativo de Política Cafeeira)	a. aprovar plano de safra para o setor; b. autorizar a realização de pesquisa agrônômica e mercadológica e de estimativa de safra; c. aprovar a proposta orçamentaria dos recursos do FUNCAFÉ; d. desenvolver ações que visem equilibrar a oferta e demanda do setor; e. estabelecer cooperação técnica e financeira com organismos oficiais e privados; f. aprovar política de estocagem e administração de armazéns de café; g. propor ao Conselho Monetário Nacional o valor da cota de contribuição.

2 - MERCADO INTERNACIONAL

Principais medidas institucionais	Objetivos
1962 criação da OIC (Organização Internacional do Café) e do AIC (Acordo Internacional do Café)	elaborar estudos técnicos para servir de fórum de negociações entre os países membros (consumidores e produtores) a cargo da OIC. Metas fixadas ao AIC: a. alcançar o equilíbrio estatístico entre a oferta e demanda mundial de café; b. aliviar as graves dificuldades causadas por onerosos excedentes e abruptas flutuações dos preços; c. contribuir para o desenvolvimento dos países membros; d. ampliar a capacidade aquisitiva dos países exportadores; e. estimular o consumo; f. encorajar a colaboração internacional referente aos problemas do café.
Cláusulas econômicas do AIC (Acordo Intencional do Café) assinadas nos seguintes períodos: de 1965 a 1972; de 1981 a 1985 e de 1988 a 1989.	limitar as exportações mediante a designação de uma cota básica a cada país exportador membro; comprometimento dos países-membros consumidores em adquirir apenas o café coberto pelo selo de exportação do Acordo.
07/1989 - suspensão do AIC, com relação às cláusulas econômicas	extinguir o sistema de cotas

Fonte: Guarnieri (1987), Saes (1995).

GLOSSÁRIO

Ambiente Institucional

Conjunto de macroinstituições - tais como legislação, definição de direitos de propriedade e códigos de ética - que estabelecem as bases para as interações entre os seres humanos. Também assume o sentido do nome dado à corrente de pesquisa na Nova Economia Institucional que trabalha neste nível de análise.

Assimetria de Informações

Situação em que uma das partes envolvidas em uma transação possui uma informação relevante que a(s) outra(s) não possui(possuem).

Compromisso Confiável

Um contrato em que as promessas acordadas são garantidas por mecanismos de incentivo e controle, de tal modo que as partes não identificam motivações econômicas para o rompimento contratual ou, mais simplesmente, para a quebra das promessas previamente estabelecidas.

Contrato

Um acordo entre ofertante(s) e demandante(s), no qual os termos da troca são definidos.*

Coordenação

Promover a ordem de ações individuais segundo um objetivo comum. Consiste em transmissão de informação, provimento de incentivo e exercício de controle entre agentes participantes de um sistema produtivo.

Custo Irrecuperável

Porção do custo de produção cujo gasto é irreversível. Nesse caso, a interrupção da produção ou o abandono da atividade não são suficientes para a recuperação do patrimônio.

Custos de Produção

Custos totais incorridos pelo exercício da atividade produtiva. Correspondem à soma dos custos de transformação e de transação.

Custos de Transformação

Custos incorridos pela transformação de fatores de produção em produto(s), desconsiderando-se a necessidade de se adquirir tais fatores ou vender os produtos.

Custos de Transação

Os custos *ex-ante* de esboçar, negociar e salvaguardar um acordo e, sobretudo, os custos *ex-post* decorrentes de problemas de adaptação que surgem quando a execução de um contrato é imprecisa como resultado de atrasos, erros ou omissões.*

Direitos Residuais de Controle

Direitos de decisão na eventualidade de contingências não previstas nos contratos. Trata-se um elemento fundamental na análise de contratos incompletos.

Diversificação

Estratégia de crescimento da firma em que esta amplia o rol de seus produtos. Pode-se distinguir três tipos de diversificação: a) horizontal, em que a firma amplia a linha de produtos destinada a um mesmo grupo de consumidores; b) concêntrica, em que a firma utiliza-se de uma mesma base tecnológica para atender mercados distintos e c) conglomerada, em que a firma passa a atuar em diferentes mercados, fazendo uso de uma diferente base tecnológica.

Economias de Escala

Redução do custo médio de longo prazo à medida que aumenta a quantidade produzida de um dado bem ou serviço.

Economias de Escopo

Redução do custo de produção médio decorrente da produção conjunta de diferentes produtos.

Especificidade de Ativos

Proporção do retorno de um dado ativo que é dependente da continuidade de uma transação específica.

Estrutura de Direitos de Propriedade

Alocação prévia entre os agentes econômicos dos direitos de uso, usufruto e de modificação ou alienação de um dado objeto material ou imaterial.

Estrutura de Governança

Conjunto de regras (instituições) - tais como contratos entre particulares ou normas internas às organizações - que governam uma determinada transação.

Externalidades

Efeitos (positivos ou negativos) de uma determinada ação sobre terceiros não-diretamente responsáveis por esta ação. Sua consequência imediata é o descolamento da decisão privada - baseada em custos e benefícios privados - daquela que seria desejada pela sociedade.

Forma Organizacional

Um determinado modo de se organizar a produção, tendo como exemplos mais freqüentemente utilizados a hierarquia (integração vertical), contratos de longo prazo e mercado. Um conjunto de formas organizacionais que governa uma determinada transação pode, portanto, ser denominado uma Estrutura de Governança.

Função de Produção

A relação tecnológica entre a quantidade produzida de um dado bem ou serviço e os insumos (fatores de produção) necessários à sua produção. Pedra fundamental da teoria ortodoxa da firma.

Hierarquia

Conjunto de transações sob a mesma propriedade (ofertante e demandante são a mesma pessoa jurídica) e sujeito a controles administrativos geridos por uma estrutura em que há ordem e graduação de autoridade. Pode assumir o significado de integração vertical, definida como o processo pelo qual etapas tecnologicamente distintas e sequenciais reúnem-se em uma hierarquia.*

Instituições

Regras formais e informais que condicionam o jogo social. Podem ser entendidas como restrições, construídas pelo homem, ao conjunto de ações disponível aos indivíduos.

Instituições de Governança

Nome dado à corrente da Nova Economia Institucional que trabalha no nível de análise das Estruturas de Governança.

Mecanismo de Coordenação

Aspecto funcional de uma forma de organizacional, ressaltando-se o seu papel na coordenação das ações dos agentes.

Mercado

A arena em que partes autônomas estabelecem suas relações de troca. Frequentemente esse termo é utilizado como referência à forma organizacional que implica menor nível de controle e maior nível de incentivo.*

Monopólio Bilateral

Mercado em que um único demandante defronta-se com um único ofertante. Normalmente assumido *a priori* nos modelos ortodoxos, na NEI é um resultado da presença de elevada especificidade de ativos.

Moral Hazard (Risco Moral)

Comportamento oportunista pós-contratual da parte que possui uma informação privada e pode dela tirar proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s). São condições necessárias à ocorrência de *moral hazard* a divergência de interesses e a assimetria de informações.

Oportunismo

Auto-interesse com avidez. Pressuposto comportamental utilizado pela NEI, segundo o qual não há *a priori* restrições éticas à busca da satisfação individual das partes. A impossibilidade de identificação *ex-ante* do comportamento oportu-

tunista impõe a utilização de salvaguardas nos contratos.

Quase-renda

Termo cunhado por Alfred Marshall, representando a diferença entre o retorno de um ativo em seu principal emprego e aquele que seria obtido em sua segunda melhor alternativa de uso (custo de oportunidade).

Racionalidade Limitada

Pressuposto comportamental segundo o qual os indivíduos agem racionalmente (utilizam, na medida do possível, os meios para atingir os fins desejados), encontrando, porém, limites em sua capacidade de resolver problemas complexos. Sua principal consequência para a NEI é a incompletude dos contratos.

Regulamentação

Estabelecimento de regras, pelo Estado ou coalizões de interesses privados, em aspectos particulares da produção, comercialização e/ou consumo de bens e serviços.

Seleção Adversa

Comportamento oportunista pré-contratual decorrente da presença de assimetria de informações. O desconhecimento de elementos relevantes a uma transação pode ser um obstáculo a sua efetivação, uma vez que nem sempre é possível distinguir a qualidade do bem transacionado ou a confiabilidade da parte com quem se transaciona.

Teorema de Coase

Teorema segundo o qual externalidades não implicam ineficiência alocativa se direitos de propriedade forem bem definidos e custos de transação forem negligenciáveis.

Transação

A unidade de análise empregada pela Economia dos Custos de Transação. Consiste na transferência de bens ou serviços por uma interface tecnologicamente distinta.*

(*) - Parcialmente baseado em Jank (1996), Milgrom & Roberts (1992: 595-605) e Williamson (1996: 377-379).



Os autores mencionam provocativamente numa passagem deste livro a seguinte frase de um dos papas do liberalismo, pertencente à escola de Chicago: "Não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas a escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado; o monopólio privado regulamentado pelo Estado e a produção estatal" (Milton Friedman). As três soluções seriam demoníacas. E aqui se põe um dos núcleos deste trabalho: de um lado, a questão da regulamentação dos mercados e, de outro, da sua desregulamentação.

Ao tratar da questão concorrencial, os autores chamam a atenção com perspicácia para o fato de que a livre concorrência como princípio do chamado "livre mercado" não conduz necessariamente à livre iniciativa. Ou seja, quando se fala em mercado livre, pode-se estar referindo à ausência de uma interferência externa ao seu próprio funcionamento. Mas isto não quer dizer que livre mercado propicie imediatamente livre iniciativa. O livre mercado proporciona competitividade, fator relevante na formação dos preços, do dinamismo tecnológico, do uso adequado da economia de escala etc. Competitividade, assim, à primeira vista, exclui cooperação: ajuste, por exemplo, de preços entre competidores etc.

A questão, no entanto, não é tão simples assim. Nesse sentido mostram os autores como, de um lado, os agentes econômicos competem, isto é, são rivais, mas, de outro, dentro da concorrência, produzem também comportamentos cooperativos. Num certo sentido, é impossível competitividade sem comportamentos cooperativos. Quando trabalhamos com bens chamados não cooperativos, por exemplo, a produção de pão, a competitividade funciona em larga escala e com bons efeitos quase sem necessidade de cooperação. No entanto, quando entramos no terreno dos chamados bens cooperativos, começa a ficar inevitável a interferência do Estado. Os bens cooperativos são bens chamados não-exclusivos, não-rivais, portanto, não-competitivos, e, se colocados na mão da iniciativa privada pura e simplesmente, provocam distorções dentro do mercado. Esses bens, que têm um sentido "público", podem ser, conforme os autores, por exemplo, um programa de combate a pragas na agricultura. Nesse caso, a presença do Estado é uma presença importante.

Os bens coletivos provocam o aparecimento, dentro de um mercado livre, de associações privadas, que não são estatais, mas que exercem uma função paraestatal, que tendem a administrar a necessária cooperação para que a competitividade funcione. E aí entra o direito econômico, e aí entra a repressão ao abuso do poder econômico. Só que aqui entram problemas de definição de fronteiras complicadíssimos. A cooperação deve estar sempre voltada para a competitividade, isto é, coopera-se para que a competitividade possa ser realizada da maneira mais eficiente. A tentação, no entanto, é que estas associações, permanentes ou precárias, partam para fórmulas de controle da própria competitividade, interferindo nela e provocando o alijamento da livre iniciativa.

Este tema, obviamente, não esgota este livro de sintonia fina e teoria apurada. Mas é um bom exercício, que coloca o leitor diante dos demônios de Friedman de maneira inapelável.

TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR