

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. Em-bora 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 conseqüências 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 conseqüência 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 (Pelzman, 1989).

Alguns autores sustentam que o preço de monopólio não é uma conseqüência 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 subaditividade 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

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 esta 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.

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.

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 Ruppelt, 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, reduziram 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)

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 monopólicos. 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).

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 Monsanto 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*. Ordover & 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, pôde 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 irre recuperáveis. 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, seqüente e altamente seqüente, 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 alii (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 corporativismo, 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 contrariam 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 interfirmas 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 emergem.

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 desmantelamento 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 (Fundep), 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.