

POLÍTICAS DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E POLÍTICA INDUSTRIAL: CONVERGÊNCIA OU DIVERGÊNCIA?

Jorge Fagundes³²

I - Introdução

Este artigo tem por objetivo apresentar e discutir as possíveis convergências e divergências, sob o prisma teórico, entre as políticas de defesa da concorrência e a política industrial. No plano da experiência empírica, tradicionalmente essas duas políticas são vistas como antagônicas, de modo que países que privilegiam a utilização de uma delas devem sacrificar o emprego da outra. Entretanto, independentemente da raiz teórica da política industrial a ser adotada, a política de defesa da concorrência pode exercer um papel complementar e, até mesmo, funcional para a criação de ambientes competitivos que estimulem o aumento da competitividade das firmas e setores, embora existam potenciais *trade-off* a serem enfrentados.

Com esse propósito básico, o artigo está dividido em duas seções, além desta introdução. A segunda seção identifica e analisa, de modo bastante resumido, duas correntes teóricas - a neoclássica e neo-schumpeteriana - que podem orientar, do ponto de vista normativo, a formulação de políticas industriais. Não tem por objetivo descrever a experiência concreta do emprego das políticas industriais em países específicos, mas somente apresentar, através de “fatos estilizados”, as principais características normativas que deveriam derivar, logicamente, das duas correntes teóricas citadas. Para cada uma dessas abordagens, procura-se inferir, em caráter apenas preliminar, o papel da política de defesa da concorrência. Ênfase especial é conferida ao tema da cooperação entre competidores no âmbito de P&D.

Finalmente, a terceira seção apresenta as conclusões, que evidenciam a existência de vários pontos de convergências entre os dois tipos de políticas, bem como os possíveis perigos associados a sua utilização em conjunto. Procura-se evidenciar as possíveis complementaridades entre as duas políticas, bem como relativizar o suposto *trade-off* entre a necessidade de concentrar as estruturas

³² Professor Adjunto e Pesquisador do Núcleo de Direito Empresarial da Universidade Cândido Mendes.

de mercado em ambientes crescentemente globalizados e as políticas de defesa da concorrência de natureza estrutural.

II - Política Industrial, Concorrência e Eficiência Econômica

Uma discussão a respeito das possíveis convergências e divergências, do ponto de vista teórico, entre as políticas de defesa da concorrência e a política industrial pressupõe, antes de mais nada, a definição do que seja a natureza de cada uma dessas políticas. A seção II apresentou um conceito de política de defesa da concorrência baseado na preservação de ambientes competitivos, tendo em vista maximizar a eficiência econômica do sistema produtivo, sem, no entanto, especificar claramente o significado das palavras “competição” e “eficiência”. É justamente através desses conceitos que os pontos de convergência e divergência, em meu juízo, entre a política antitruste e a política industrial podem ser apresentados.

Para efeito desse artigo, a política industrial será definida de modo bastante genérico. De acordo com Jordan e Teece (1992, p.12), a política industrial pode ser entendida como o conjunto de medidas que afetam direta ou indiretamente a performance industrial, através de seus efeitos sobre as variáveis microeconômicas. Em geral, o objetivo da política industrial tradicional é o de maximizar a renda real média (Correa e Villela, 1995, p. 5), o que lhe confere um caráter estático. Em visões mais heterodoxas e recentes, a política industrial visa aumentar a competitividade das firmas, setores e do próprio País, adquirindo uma dimensão mais sistêmica (Cassiolo, p. 1996), faltando, no entanto, uma base teórica que a justifique sob o prisma normativo. Talvez o principal foco - até mesmo porque polêmico do ponto de vista das políticas de defesa da concorrência - das novas políticas de competitividade, no âmbito de seus impactos sobre as condutas das empresas, esteja na ênfase na cooperação entre as firmas nas indústrias de alta tecnologia, como forma de reduzir os custos e as incertezas associadas à geração de inovações e à exploração de novas tecnologias.

II.1 - Base Normativa Neoclássica

Concorrência

Na visão neoclássica, a concorrência é um estado estrutural que garante a ausência de cooperação entre as firmas. De fato, no enfoque neoclássico do equilíbrio geral, a concorrência é um conjunto de precondições - atomismo de

mercado, racionalidade otimizadora dos agentes, informação completa - necessários para o equilíbrio competitivo, ou um processo de ajustamento a posições de equilíbrio, com eliminação de lucros anormais. Concorrência, nesse sentido, é sinônimo de ausência de rivalidade, posto que as empresas são *price-takers*, não esperando que suas ações influenciem as decisões das demais.

Em outras palavras, no conceito tradicional de concorrência, não há espaço para a noção de diversidade e de distintas estratégias competitivas, na medida em que a competição surge "subjugada" a uma teleologia equilibrista. A concorrência é um processo de ajuste a um objetivo determinístico estabelecido fora de seu âmbito, como, por exemplo, equalizar as taxas de lucro ou estabilizar a estrutura econômica. As empresas, reduzidas a um conjunto de equações, cumprem determinações impostas pelo meio ambiente, de acordo com critérios de conduta pautados pela presença de uma suposta racionalidade objetiva ³³.

A racionalidade exclusivamente maximizadora dos agentes limita suas possibilidades de ação, tratando-os como mero apêndice a serviço da teoria de preços. No máximo, poder-se-ia afirmar que a teoria econômica tradicional reconhece a existência de somente **uma** ação competitiva na firma: a estratégia de competição via preços. Mesmo neste caso, pode-se questionar a validade do emprego da palavra estratégia para designar as atitudes da firma nas decisões de "precificação", na medida em que seus conteúdos já obedecem as determinações externas da própria teoria. De acordo com Schumpeter, a teoria neoclássica do equilíbrio geral seria marcada pelo "princípio da estratégia excluída" (Burlamaqui e Fagundes, p. 1993).

Eficiência

Existem três conceitos básicos ligados a definição estática de eficiência econômica no contexto neoclássico. A noção de *eficiência produtiva* significa operar a técnica produtiva instalada numa dada unidade produtiva num nível próximo o bastante do rendimento máximo permitido teoricamente por uma

³³ - Eventuais diferenças em seus comportamentos surgem como consequência de diferentes funções objetivos (maximização de lucros, satisfação da gerência etc.) e de distintos estímulos oriundos da estrutura de mercado na qual estão inseridas. Contudo, dada a estrutura da indústria e reconhecido um pequeno espaço para alternativas opções face a preços e quantidades, as empresas que se localizam em um mesmo ambiente devem se comportar da mesma forma.

dada tecnologia. É claro que este limite depende de vários fatores que podem dificultar a definição precisa de um ótimo, mas o que importa essencialmente aqui é que se trata de um conceito técnico. Em termos econômicos convencionais, equivale a operar sobre uma dada função de produção (e não abaixo dela) e, ao fazê-lo, minimizar custos de produção (Possas *et alli*, 1995).

Já a *eficiência alocativa* é estritamente econômica e a mais usada pelos economistas. Desnecessário lembrar que é definida usualmente pelo critério de Pareto e é formulada teoricamente por referência ao modelo de equilíbrio geral competitivo, o qual por sua vez permite demonstrar, por meio dos chamados teoremas de bem-estar, a relação biunívoca entre o equilíbrio geral competitivo e configurações de consumo (alocações) Pareto-eficientes, sob alguns critérios restritivos ³⁴.

Por *eficiência distributiva*, às vezes reduzida à alocativa devido à sua matriz estática comum, entende-se a eliminação pela concorrência de lucros extraordinários. Norma de equilíbrio dos mercados desde os economistas clássicos - bem mais antiga portanto que os critérios paretianos -, esta idéia da função distributiva dos mercados considera disfuncional a persistência de preços acima dos custos unitários (e não apenas dos custos marginais), e portanto, de lucros acima do considerado “normal” ³⁵.

Política Industrial

³⁴ O importante é ressaltar que esse critério, além de estático, só faz sentido num contexto teórico em que a conceituação e os atributos da concorrência são aqueles do equilíbrio geral competitivo: concorrência perfeita (atomística) em todos os mercados. As situações, que são as encontráveis nas indústrias do mundo real, de concorrência imperfeita, externalidades e rendimentos crescentes (economias de escala), são tratadas pela ortodoxia econômica como “falhas de mercado” em vez de falhas do próprio modelo teórico de concorrência adotado, que atribui ao mercado um potencial equilibrador e alocativo que ele não possui, à luz de toda evidência

³⁵ Consagrada na análise microeconômica ortodoxa desde Marshall, a noção de que uma operação eficiente dos mercados supõe tendência a eliminar lucros extraordinários (positivos ou negativos) requer não apenas uma concorrência interna capaz de aplainar as assimetrias entre competidores e nivelar preços e custos, mas uma concorrência potencial igualmente eficaz, o que supõe livre entrada e saída dos mercados (ausência de *sunk costs* e de ativos específicos).

A partir dessas definições de concorrência e eficiência estática, a política industrial de raiz neoclássica tem como objetivo corrigir as chamadas “falhas de mercado”; isto é, aquelas situações onde as características do mercados, afastando-se do modelo ideal, não permitem que os preços desempenhem adequadamente suas funções de coordenação e transmissão de informações de modo socialmente ótimo³⁶. Tais falhas estão normalmente associadas a presença de: (i) externalidades; (ii) existência de poder de mercado; e (iii) assimetria de informação (Ledyard, 1989). Na presença dessas falhas, portanto, o sistema de mercado não é capaz de gerar uma alocação ótima dos recursos dados, de modo que a intervenção do Estado *pode* ser economicamente eficiente.

Sendo assim, a política de defesa da concorrência torna-se, por derivação lógica, uma forma de política industrial, ao coibir o surgimento de poder de mercado e a prática de condutas abusivas dele derivadas. Tal interpretação parece estar refletida nas recomendações de organismos internacionais e da própria Comunidade Européia na década de noventa no que tange as características básicas da intervenção governamental (OECD, 1992 e Comissão das Comunidades Européias, 1990). Se, de um lado, tais recomendações enfatizam o papel das firmas e dos mercados como a principal força geradora de competitividade e desenvolvimento tecnológico no longo prazo, de outro lado, a função das políticas de defesa da concorrência se torna crucial para garantir o funcionamento adequado dos mesmos, através de sua ação sobre a estrutura dos mercados e as condutas das empresas. Trata-se de garantir o aumento da concorrência através de medidas voltadas para o fortalecimento da disciplina dos mercados, ainda que o conceito de disciplina esteja associado, embora não exclusivamente, a uma visão ainda essencialmente estática do processo econômico. O quadro abaixo resume os argumentos.

³⁶ Em outras palavras, são aquelas situações onde os preços de mercado divergem dos custos e preços sociais.

Quadro I - Concorrência, Eficiência, Política Industrial e Defesa da Concorrência na Abordagem Neoclássica Estilizada.

Concorrência	Eficiência	Política Industrial	Política de Defesa da Concorrência
estado; processo que garante equilíbrio no mercado	alocativa, produtiva e distributiva	Objetivo: eliminação de falhas de mercado	Objetivo: evitar o surgimento de poder de mercado e/ou seu uso abusivo
Abordagem estática	Abordagem estática	Instrumentos baseados em incentivos/sanções pecuniárias (subsídios, impostos, etc.)	Instrumentos: controles sobre as estruturas de mercado e conduta das empresas
Ênfase na variável preço	Função do número de concorrentes e/ou da existência de contestabilidade nos mercados	Ênfase no papel das forças de mercado; foco no curto prazo; prioridade para as medidas de caráter horizontal	Caráter complementar e funcional em relação a política industrial; foco no curto prazo. Preocupação central com a coordenação entre os agentes econômicos como forma de elevar preços e reduzir a competição

Fonte: Elaboração Própria.

Note-se que a cooperação entre os agentes econômicos, sobretudo entre concorrentes, sempre foi vista, na política antitruste tradicional, como causadora de perdas de bem estar social para a sociedade. Entretanto, evoluções recentes, dentro da própria teoria neoclássica, reconhecem a presença de importantes externalidades tanto na atividade produtiva, como na inovativa, que podem, ainda que não necessariamente, justificar a cooperação entre competidores.

Katz e Ordover (1990) listam quatro fontes geradoras de diferenças entre os benefícios privados e sociais derivados das atividades de P&D: (i) *spillovers* tecnológicos; (ii) existência de ativos complementares; (iii) políticas antitruste que inibam equivocadamente os investimentos em P&D; e (iv) o baixo grau de apropriabilidade das inovações em alguns setores. Por outro lado, a conclusão dos autores é a de que nem toda a cooperação *ex-ante* em P&D é capaz de gerar ganhos líquidos de bem estar. Pelo contrário, sob certas circunstâncias³⁷, o resultado pode ser a redução da competição e da exploração - difusão - das inovações, fato que implica, sob o prisma normativo, uma abordagem caso a caso no âmbito das políticas de defesa da concorrência.

II.2 - Base Normativa Neo-schumpeteriana

Concorrência

Um abordagem inteiramente alternativa à neoclássica pode ser construída a partir da obra de Schumpeter. Na sua visão, a concorrência é um processo de interação entre unidades econômicas voltadas à apropriação de lucros e à valorização dos ativos de capital. A obtenção de lucros não pressupõe nem conduz a algum equilíbrio, como, por exemplo, a igualação entre taxas de retorno do capital; ao contrário, está relacionada a desequilíbrios oriundos do esforço de diferenciação e criação de vantagens competitivas pelas empresas, que se esforçam por retê-las na forma de ganhos monopolistas, ainda que temporários e restritos a segmentos específicos de mercado (Burlamaqui e Fagundes, 1993).

Tem-se, portanto, em sentido rigoroso, que nem os lucros são “normais” em alguma acepção relevante - eles têm mais a natureza de rendas ou quase-rendas marshallianas do que de rendimentos de um fator em equilíbrio, como na tradição neoclássica -, nem situações monopolísticas são intrinsecamente anti-competitivas, pois constituem o objetivo mesmo, e muitas vezes o resul-

³⁷ Por exemplo, se as firmas são competidoras, a realização de investimentos em P&D por parte de uma delas implica a geração de externalidades *negativas* sobre a outra, de modo que o resultado da cooperação entre elas seria a redução do incentivo ao investimento em P&D. Outra forma de resultado negaativo do ponto de vista social derivado de cooperação *ex-ante* em P&D está na possibilidade de seu uso como mecanismo de colusão, através da troca d informações, no nível do mercado de produtos.

tado, do processo competitivo, ainda que de forma temporária e restrita; vale dizer, monopólio *não é* “o contrário” de concorrência.

O principal elemento causador das transformações econômicas, segundo Schumpeter, são as "novas combinações", isto é, inovações que podem assumir as seguintes formas: a) novos produtos; b) novos processos de produção; c) novos mercados; d) novas fontes de matérias primas e e) novas organizações industriais. Estes fatores são entendidos como formas de concorrência, cuja eficácia em relação aos meios tradicionais - preço, qualidade, etc. - é como "um bombardeio comparado a se forçar uma porta" (Schumpeter, 1984, p. 114).

Em resumo, para Schumpeter, o lucro decorre de um monopólio temporário de vantagens obtidas através de inovações - que, para o autor, se constituem na forma mais eficaz de competição - esvaindo-se com a difusão destas ao longo do processo de concorrência ou pelo aparecimento de outras inovações. Diante da noção de concorrência schumpeteriana, que enfatiza seu caráter *ativo e desequilibrador*, abrem-se as possibilidades para a análise das *estratégias competitivas*, e, portanto, das *formas de competição* em cada mercado. A diferenciação entre as empresas torna-se, simultaneamente, pressuposto e resultado do processo de concorrência e da evolução do sistema econômico.

No universo da destruição criativa, o princípio das ações estratégicas conduzidas pelas firmas no embate competitivo torna-se o centro das forças de mudança da estrutura industrial (Gaffard, 1990, segunda parte, pág. 150). As firmas passam a ser capazes de transformar o meio ambiente, gerando novas tecnologias, produtos, serviços, métodos de gestão e alterar as preferências dos consumidores, com o objetivo de conquistarem poder de mercado e lucros extraordinários. Em particular, a cooperação entre firmas torna-se uma possível fonte de geração de inovações e, portanto, de eficiência dinâmica.

Eficiência

A visão teórica schumpeteriana, não considera a eficiência alocativa estática como particularmente relevante, uma vez que seu foco está colocado sobre as propriedades dinâmicas da concorrência e dos mercados, cujo impacto alocativo, e respectivas implicações normativas, devem ser vistas pela ótica da geração, filtragem seletiva e difusão das inovações. Na visão schumpeteriana, a dimensão mais relevante da concorrência - inclusive para efeito de extrair dos mercados o máximo de eficiência social (bem-estar) - não é essa de ajus-

tamento, ainda que também presente, mas a de *criação* de novos *espaços econômicos* (novos e melhores produtos e processos, preferencialmente mais baratos, novos mercados e formas de organização da produção, etc.); numa palavra, *inovações*.

Neste contexto, uma noção mais avançada de *eficiência dinâmica* dos mercados vem sendo proposta ultimamente na literatura econômica antitruste³⁸. Embora na prática represente um progresso decisivo frente à prévia hegemonia absoluta da noção de eficiência alocativa estática como critério de bem-estar, seu enquadramento teórico predominante ainda é parietano, à medida em que é identificada como eficiência alocativa *intertemporal* - uma alocação Pareto-ótima de recursos entre presente e futuro (Baumol e Ordover, 1992).

No enfoque schumpeteriano, a noção de eficiência dinâmica dos mercados deve ser redefinida pela ótica da visão dinâmica da *própria concorrência*, e não apenas de seus efeitos alocativos. Nesta direção é preferível uma noção de *eficiência seletiva* dos mercados, que na tradição neo-schumpeteriana evolucionista inaugurada por Nelson & Winter são vistos como, essencialmente, ambientes de *seleção de inovações* em sentido amplo (Nelson e Winter, 1982, Cap. 1). Uma operação eficiente dos mercados, nesta acepção, dispensa equilíbrio e otimização alocativa estática e implica um *ambiente* suficientemente *competitivo* - tal como definido anteriormente - para que as inovações encon-

³⁸ Geroski (1988), p. 189; Jorde & Teece (eds.) (1992), Introd., pp.15-16; e principalmente Baumol & Ordover (1992). Tal conceito ainda encontra resistência na comunidade administrativa e legal, especialmente no formato convencional de *trade-off* alocativo entre bem-estar presente e futuro, que formulado de modo abstrato não oferece garantias de que o sacrifício de eficiência alocativa estática atual devido a preços supra-competitivos, justificados por alguma inovação incremental, venha a ser compensado adiante por custos reduzidos e/ou produtos de melhor qualidade. O temor arraigado do poder monopolista de mercado, e de sua manipulação dos consumidores, impede que argumentos que pareçam valorizar a eficiência produtiva em detrimento do combate imediato aos monopólios e ao poder de mercado tenham reconhecimento amplo (Areeda, 1992). Não obstante, é crescente nas legislações e nos órgãos responsáveis por sua aplicação, nos E.U.A. como na Europa, a aceitação de defesas de operações de aquisição, fusão e *joint ventures* que aumentem a concentração industrial, com base em alegação bem fundada de promoção de maior eficiência produtiva, técnica e organizacional, em benefício pelo menos parcial dos consumidores e sem prejuízo da concorrência (Afonso, 1992).

trem oportunidade adequada para serem não só *difundidas*, como *geradas e incorporadas* num ritmo intenso, dentro dos limites possibilitados pela tecnologia e pela limitação de recursos e dos padrões internacionais (Possas *et alli*, 1995).

Em termos de bem-estar social, o pressuposto implícito é que o processo de inovação é essencial para o desenvolvimento econômico e proporciona benefícios sociais, impossíveis de auferir de imediato, superiores aos benefícios que permite apropriar privadamente, e sem os quais não haveria inovações numa economia capitalista (Jorde e Teece, 1992, p. 60). Como são as empresas, em última análise, os agentes desse processo, a força competitiva do mercado enquanto ambiente seletivo, e por isso necessariamente inovador, não pode logicamente ser contraposta à força (e eventual poder de mercado) das empresas individuais, que devem para tanto nutrir-se de recursos próprios (implicando margens de lucro mínimas), além de crédito para os investimentos necessários para capacitar-se adequadamente em termos produtivos, tecnológicos e organizacionais (ibidem, pp. 50ss) ³⁹.

Política Industrial

A especificação dos objetivos e instrumentos de uma política industrial cuja base normativa repouse sobre a visão neo-schumpeteriana do funcionamento dos mercados é uma tarefa que ainda está por ser realizada ⁴⁰. Com efeito, a abordagem neo-schumpeteriana, ao privilegiar a dimensão firma como unidade de análise básica, endogeneizar as estruturas de mercado e enfatizar a natureza local e tácita do aprendizado e desenvolvimento tecnológico remete a intervenção do Estado para o âmbito *sistêmico*.

Trata-se de promover a competitividade na sua dimensão sistêmica, através de ações que atuem sobre três tipos de fatores (Possas, 1996): (i) fatores que estimulem a criação de um ambiente competitivo, ou seja, de mercados que seja capazes de exercer sua principal função sob o prisma schumpeteriano: a

³⁹ A existência de um potencial *trade-off* entre a pressão competitiva do ambiente de *mercado* (incluindo os dispositivos regulatórios) e o poder individual associado à capacidade própria de ação e de reação das *empresas* a tais pressões é um dado complexo de avaliar, mas essencial a ser priorizado, e não desconsiderado, pela legislação, diretrizes e cultura da política antitruste.

⁴⁰ Para uma tentativa preliminar de construção de uma política industrial com base em Schumpeter, ver Burlamaqui e Fagundes, 1993 e Possas, 1996.

seleção das firmas mais eficientes, tendo em vista aumentar a eficiência dos sistema econômico; (ii) fatores geradores de externalidades positivas à competitividade empresarial, tais com desenvolvimento de infra-estrutura adequada e educação básica; e (iii) fatores político-institucionais, tais como as políticas macroeconômicas e outras políticas de caráter horizontal.

Neste contexto, a cooperação entre os agentes econômicos deve ser fortalecida na medida em que seja necessária ao desenvolvimento e difusão de inovações. Tal recomendação parece derivar dos conceitos de concorrência e eficiência acima expostos. De fato, uma importante implicação para o funcionamento dos mercados na sua dimensão dinâmica diz respeito à interação entre empresas no contexto inovativo. Inovação requer em medida crescente *cooperação* entre empresas, não para eliminar a concorrência entre elas, mas para torná-las mais competitivas. Com frequência a reestruturação empresarial e industrial voltada para esse objetivo supõe a aquisição, construção ou aproveitamento de *ativos complementares* entre distintas empresas, seja no âmbito tecnológico, de fabricação, comercialização, *marketing* e serviços (Jorde e Teece, 1992, p. 53).

Muitos desses ativos são *específicos*, não reconversíveis sem altos custos e não disponíveis no mercado, implicando contratos mais complexos e relações mais duradouras de interdependência entre os parceiros envolvidos, de modo a economizar em custos de transação (Williamson, 1986, 1992). A hipótese de que tais contratos e alianças levem à cartelização é pouco provável - ainda que não descartável - em presença de alto dinamismo tecnológico, rivalidade e abertura comercial e financeira internacional.

Essas características parecem ter sido reforçadas pelo novo paradigma tecnológico, ligado à emergência da microeletrônica e das novas tecnologias de informação. O novo paradigma tem implicado uma mudança nos fatores competitivos, que se expressam no surgimento de novos requisitos de competitividade, a saber (Possas, 1996, p. 97): (i) maior importância da concorrência via inovação; (ii) ênfase nas capacitações ligadas ao aprendizado e a qualificação dos recursos humanos; (iii) busca de flexibilidade produtiva, seja através do uso das novas tecnologias de automação flexível ou de novos métodos gerenciais, seja por intermédio de alianças estratégicas; e (iv) ampliação de âmbito da competição, cujo caráter é crescentemente global.

A política industrial, dentro desse cenário, deveria criar incentivos a cooperação entre empresas tanto no âmbito horizontal, sobretudo na área de P&D, como na dimensão vertical, facilitando a relação fornecedor usuário para troca

de informações. Trata-se, em geral, de gerar mecanismos que facilitem o aprendizado coletivo. Por outro lado, esse objetivo não é absoluto, vale dizer, deve estar condicionado ao principal papel da política industrial num contexto schumpeteriano: “o fortalecimento de um ambiente competitivo, na qual a posição das empresas que exercem liderança de mercado seja permanentemente questionada e o conjunto de empresas esteja submetido a uma contínua pressão competitiva” (Possas, 1996, p. 101). Tal pressão competitiva é fundamental para que o processo de concorrência possa se efetivar, de modo a gerar seu principal resultado numa economia de mercado: o desenvolvimento e a difusão de inovações que ampliem a eficiência econômica.

A papel da política de defesa da concorrência, nessa abordagem, pode ser inteiramente complementar e funcional ao da política industrial, a semelhança, embora por razões inteiramente distintas, do que ocorre no âmbito da base normativa neoclássica, acima desenvolvida. O quadro abaixo resume os argumentos.

Quadro II - Concorrência, Eficiência, Política Industrial e Defesa da Concorrência na Abordagem Neo-Schumpeteriana Estilizada.

Concorrência	Eficiência	Política Industrial	Política de Defesa da Concorrência
Processo que gera desequilíbrios e assimetrias	Eficiência dinâmica e seletiva	Objetivos: * facilitar a coordenação e o aprendizado coletivo, quando funcionais ao incremento da inovatividade e da taxa de difusão de novas tecnologias . * Aumentar a competitividade sistêmica * Criar ambientes competitivos	Objetivos: evitar o surgimento de poder de mercado por mecanismos que não têm origem na eficiência das firmas e/ou seu uso abusivo do ponto de vista dinâmico (geração e difusão das inovações)
Abordagem dinâmica	Abordagem dinâmica	Instrumentos de maior complexidade; investimentos em infraestrutura, educação e treinamento; criação de projetos de desenvolvimento de P&D de caráter cooperativo; incentivo a cooperação entre os diversos tipos de agentes econômicos	Instrumentos: controles sobre as estruturas de mercado e conduta das empresas
Ênfase nas inovações	Função da capacidade de geração de progresso técnico e aprendizado no longo prazo.	Ênfase no longo prazo; pouca distinção entre medidas de natureza vertical e horizontal; intervenção do Estado é condição para o funcionamento adequado dos mercados	Caráter complementar e funcional em relação a política industrial; foco nos efeitos da estrutura dos mercados e das condutas das empresas sobre o ritmo do progresso técnico e a difusão das inovações

Fonte: Elaboração Própria

O política de defesa da concorrência na abordagem neo-schumpeteriana, portanto, pode - e deve - manter parte de suas funções e instrumentos tradicionais. A questão aqui parece ser mais a de uma ampliação dos conceitos e das variáveis de análise, do que uma alteração radical no conteúdo e nas metas da política em si. O ponto central das divergência parece residir no âmbito de atuação da política de defesa da concorrência: a base normativa neo-schumpeteriana certamente aponta para a importância da cooperação entre os agentes econômicos, sobretudo nas indústrias de alta tecnologia. No entanto, tal postura não implica necessariamente conflito com a política de defesa da concorrência em toda a sua extensão.

Em particular, maior ênfase deveria ser dada ao monitoramento das condutas, sobretudo nas indústrias onde a cooperação entre concorrentes no desenvolvimento de P&D fosse permitida. Note-se, entretanto, que, conforme já apontado, nem sempre a cooperação em P&D é pró-competitiva, gerando aumento de eficiência, seja ela estática ou dinâmica, cabendo, portanto, um exame detalhado dessas associações por parte dos órgãos de defesa da concorrência. Nesse quadro, portanto, e sob as devidas salvaguardas de eficiência potencial demonstrável ou passível de monitoração rigorosa, a política antitruste estará provavelmente favorecendo dinamicamente a concorrência e o bem-estar decorrentes de esforços inovativos bem-sucedidos (ainda que nem todos venham a sê-lo) ao admitir que a *cooperação* assim definida pode representar um aspecto *da própria concorrência*, e portanto pró-competitiva, e não uma conduta antagônica a esta, autorizando a realização desses contratos inter-firmas em lugar de restringi-los.

Por outro lado, os argumentos neo-schumpeterianos devem ser relativizados para o caso de indústrias marcadas por trajetórias tecnológicas caracterizadas, por exemplo, por baixo grau de oportunidade. Nesses casos, o controle dos atos de concentração permanece como um importante instrumento inibidor de efeitos anticompetitivo sobre os mercados. Note-se que tal postura não é contraditória com a hipótese de que as estruturas de mercado sejam endógenas, posto que a política de defesa da concorrência, em suas versões modernas, tem como alvo somente a concentração de mercado derivada de fusões, aquisições e *joint-ventures* que não motivadas pela busca de eficiências, mas tão somente aquelas voltadas para a eliminação da concorrência, possibilidade que não pode ser, teoricamente, descartada *a priori*.

III - Conclusões

A importância de se articular a política antitruste à política industrial é inegável. No entanto, as políticas de regulação da concorrência, em especial aquelas consubstanciadas nas legislações antitruste e nas instituições que as implementam, raramente são analisadas tendo como pano de fundo a concepção de uma *política industrial integrada e abrangente*. De certo modo, isso reflete um enfoque predominantemente liberal entre os defensores da política antitruste, que encaram a ação governamental nesta área como a contrapartida natural de uma postura menos intervencionista, constituindo apenas uma salvaguarda contra certos efeitos negativos do livre jogo das forças de mercado (OECD, 1991).

A questão fundamental está em saber se os elementos comuns destas políticas são fontes de complementaridade ou incompatibilidade. O escopo e a profundidade limitadas deste trabalho não permitem arriscar qualquer resposta mais conclusiva, mas apenas indicar alguns caminhos para isso. A alternativa mais profícua de avanço está em afastar um pouco a problemática antitruste da contraposição - muito carregada de ideologia ou de concepções equivocadas quanto à lógica de funcionamento dos mercados - entre posturas estritamente liberais ou intervencionistas.

Talvez seja possível, aceitando-se como ponto pacífico que alguma forma de política industrial é algo inevitável no capitalismo contemporâneo, encontrar uma funcionalidade para os aparatos regulatórios antitruste, desde que os conceitos de eficiência econômica e concorrência que lhes servem de base seja ampliados. Seria necessário, então, reavaliar a listagem das práticas empresariais tradicionalmente consideradas indesejáveis, estimando seus impactos a partir de *trade-offs* entre ganhos alocativos, economias de custos de transação e aceleração do ritmo do aprendizado e da introdução de inovações - o que poderia permitir que as políticas antitruste deixassem de constituir uma defesa da concorrência somente em suas dimensões estáticas e passassem a fazer parte de um arcabouço institucional voltado para a elevação do dinamismo dos sistemas nacionais de inovação e da eficiência seletiva dos mercados.

No entanto, as bases normativas acima apresentadas que podem nortear a execução de políticas industriais e da política de defesa da concorrência apontam para a existência de possíveis pontos de divergência. Em primeiro lugar, destaca-se a dimensão temporal dos dois tipos de política. Enquanto a defesa da concorrência confere ênfase maior ao curto prazo, a política industrial, sobretudo a de raiz neo-schumpeteriana, atua com objetivos de longo prazo, fato que pode implicar o surgimento de *trade-offs* entre eficiência estática e eficiência dinâmica. O problema está não somente na necessidade de se esti-

mar esse *trade-off* para efeito de decisão quanto a validade da intervenção, mas também no fato de que a sociedade pode não estar disposta a sacrificar seu bem estar presente em troca de uma maior potencial bem estar no futuro.

Em segundo lugar, permanecem importantes diferenças no que tange a questão de método e instrumentos de análise que norteiam a implementação das políticas. A visão de política industrial é mais ampla, incorporando outras variáveis além da própria concorrência, tais como externalidades, assimetrias de informação e aprendizado. Isso pode implicar o surgimento de *trade-off* entre os diversos objetivos: por exemplo, o estímulo a cooperação entre concorrentes pode facilitar o aprendizado, mas sacrificar o nível de concorrência nos mercados onde as empresas atuam. Existem também dificuldades analíticas mais sérias por parte da política de defesa da concorrência, tais como a definição do mercado relevante em mercados onde a concorrência baseia-se na introdução de inovações e na aferição quantitativa do *trade-off* entre eficiência estática e eficiência dinâmica.

Não que essas dificuldades não estejam presentes na elaboração das políticas industriais - como definir, por exemplo, o volume ótimo de subsídios no caso de externalidades positivas. O problema reside no fato de que as políticas de defesa da concorrência possuem uma natureza eminentemente jurídica, que implica a existência de limitações e condicionantes legais associados a sua execução que não se verificam no caso da política industrial. Por exemplo, no Brasil, bem como em outros países, a conduta dos órgãos de defesa da concorrência, bem como os objetivos e escopo das políticas por eles implementadas, são definidas por leis específicas, constitucionalmente amparadas.

Finalmente, existem as diferenças derivadas do tipo de eficiência que se deseja promover. Novamente surge a questão das relações entre defesa da concorrência e Direito Econômico. Em muitos países, como no caso dos E.U.A., por exemplo, a eficiência distributiva, isto é, a preocupação com o consumidor, deriva de imposições constitucionais, ainda que se possa demonstrar, do ponto de vista estritamente econômico, que uma certa conduta ou ato de concentração é geradora de ganhos líquidos de eficiência econômica para a sociedade como um todo.

A despeito desses pontos de divergência, é preciso notar a existência de importantes áreas de convergência ou complementaridade, que se manifestam em ambas as filiações teóricas examinadas nesse artigo. Em primeiro lugar, a competitividade no âmbito setorial também depende da existência de pressões

competitivas, que devem ser mantidas e resguardadas pelas políticas de defesa da concorrência, sobretudo no âmbito de sua atuação sobre as estruturas de mercado. É importante notar que tal afirmativa encontra respaldo não somente na teoria neoclássica e nos modelos de organização industrial baseados no esquema estrutura-conduta-desempenho, mas também na visão neoschumpeteriana.

Embora ainda carente de desenvolvimento teórico mais aprofundado, o número de firmas também é uma variável importante, ainda que não a única, em uma abordagem neo-schumpeteriana, na medida em que implica maior diversidade e, portanto, maior grau de experimentação de novas trajetórias tecnológicas e adaptabilidade dos sistema econômico a choques exógenos. Nesse sentido, um maior grau de concentração derivado de uma fusão entre concorrentes, por exemplo, ainda que implique eficiências produtivas via economias de escala, pode gerar ineficiências dinâmicas expressivas, por intermédio da redução da diversidade presente da indústria.

Em segundo lugar, ambas as políticas desejam promover a eficiência econômica, seja ela de natureza estática ou dinâmica. Embora diferentes ênfases no tipo de eficiência a ser privilegiada possam, como já apontado, gerar áreas de conflito, é possível tentar conciliá-las através do reconhecimento de que as duas dimensões são importantes na definição da competitividade das firmas. Nesse sentido, as políticas de defesa da concorrência tem incorporado, conforme demonstrado nesse artigo, em seu instrumental analítico, as questões de eficiência dinâmica, ao passo que as bases normativas de políticas industriais de cunho heterodoxo frequentemente ignoram o problema da alocação estática dos recursos, fato que pode levar a formulação de programas de políticas industriais que penalizam em excesso o consumidor. Em particular, é preciso observar que o argumento associado as eficiências derivadas da presença de economias de escala deve ser relativizado não somente quando as taxas de crescimento do mercado são expressivas e/ou a tamanho absoluto do mercado já permite a instalação de diversas plantas mínimas eficientes, mas também pela possibilidade de que novos progressos tecnológicos reduzam o tamanho mínimo eficiente. Além do mais, a redução da pressão competitiva pode levar ao aumento da ineficiência e da possibilidade de conluio.

Finalmente, a política de defesa da concorrência pode complementar a política industrial na medida em que funcione como salvaguarda contra eventuais efeitos anticompetitivos derivados da cooperação e troca de informações entre firmas. Esse nível de complementaridade aponta para a importância crescente do monitoramento das condutas, sobretudo para as empresas engajadas em

práticas cooperativas com seus concorrentes. Note-se que a afirmação de que a cooperação é importante para o desenvolvimento tecnológico não deve ser interpretada como um imperativo universal; por exemplo, a cooperação em P&D pode evitar a concorrência via corrida por patentes reduzindo o ritmo das pesquisas e dos investimentos em desenvolvimento de novas tecnologias.

Do exposto acima, pode-se apresentar algumas possíveis soluções que facilitem a integração das políticas industriais e de defesa da concorrência, ainda que tais soluções também impliquem o surgimento de outros riscos não desprezíveis. Resumidamente, as medidas propostas são:

(i) cooperação entre os órgãos de defesa da concorrência e a política industrial, no sentido de que os órgãos envolvidos na elaboração e execução dessas políticas trabalhem de forma coordenada, com constante troca de informações, análises e intercâmbio de pessoal. O principal risco derivado dessa proposta encontra-se na utilização indevida da política de defesa da concorrência;

(ii) criação de áreas de exceção para setores industriais no âmbito de acordos de *joint-ventures* entre concorrentes na área de P&D. Nesse caso, o risco encontra-se associado a maior probabilidade de captura da política de defesa da concorrência por parte dos interesses privados, sobretudo em países onde a cultura da concorrência ainda não é difundida e os gastos com P&D das firmas locais insignificantes, de modo que a competição via inovação depende fortemente das tecnologias desenvolvidas no exterior;

(iii) flexibilização da legislação, com a adoção de regras da razão, ao invés de infrações *per se*, e análise caso a caso. Nesse caso, o principal risco deriva da possibilidade de falhas de governo, com decisões arbitrárias e pouco fundamentadas do ponto de vista técnico. Esse problema, no entanto, pode ser evitado com a elaboração de *guidelines* que informem a sociedade as regras que orientam a análise dos órgãos responsáveis pela defesa da concorrência. Note-se que tais *guidelines* não podem jamais eliminar a flexibilidade da análise procedida pelos órgãos de defesa da concorrência, sem que isso seja um defeito particular da legislação antitruste: na verdade, todas as decisões de política econômica estão sujeitas as inclinações e as formações econômicas específicas de seus formuladores;

(iv) maior ênfase no monitoramento das condutas das empresas, sem, no entanto, eliminação dos controles sobre os atos de concentração. Note-se que o uso exclusivo dos controles sobre as condutas sem apoio das medidas de cará-

ter estrutural implica o risco de atuação insuficiente dos órgãos de defesa da concorrência, dada a dificuldade de monitoramento eficiente na presença, não eliminável, de fortes assimetrias de informação; de prova e *enforcement* no campo jurídico; e de maior custo para o governo, e, portanto, social.

Uma última observação diz respeito as relações entre a política industrial e a política de defesa de concorrência na área estrutural. Em geral, a primeira procura incentivar o aumento do grau de concentração das indústrias, sobretudo quando confrontadas com a concorrência internacional e/ou com processos de reestruturação, enquanto a segunda é vista como coibidora de atos de concentração, na medida em que esses aumentam a possibilidade de conluio entre concorrentes. Tal *trade-off*, no entanto, é aparentemente falso ou, no mínimo, exagerado em suas implicações.

Em primeiro lugar, embora a literatura econômica não possua uma teoria definitiva sobre o comportamento dos oligopólios, fato que implica a ausência de uma base normativa segura para o julgamento de atos de concentração horizontais que gerem maior concentração de mercado, existem evidências teóricas e empíricas suficientemente fortes para suportar a hipótese que mercados concentrados em que as empresas não enfrentem concorrência potencial significativa e não estejam engajadas em concorrência via inovações são mais conducentes à emergência de práticas anticompetitivas e à formação de preços não-competitivos.

Em segundo lugar, a teoria de organização industrial já evoluiu o suficiente para gerar instrumentos analíticos capazes de fornecer uma orientação, senão precisa, bastante segura para o exame antitruste de atos de concentração econômica horizontais por parte das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. Conceitos tais como os de mercado relevante, barreiras à entrada, grau de concentração, concorrência potencial, ritmo do progresso técnico, eficiências produtivas e ambiente competitivo, adicionados à história das empresas e de seus setores de atividade, bem como as diretrizes da política industrial, permitem que os órgãos de defesa da concorrência possam ter um razoável grau de segurança na elaboração de suas análises e conclusões.

Em terceiro lugar, aceitos os argumentos acima apresentados, os controles sobre atos de concentração permitem a economia de recursos do Estado, pois agem de forma *preventiva*, ao proibirem aquelas fusões, aquisições e *joint ventures* que se revelem potencialmente anticompetitivas e não apresentem salvaguardas compensatórias adequadas. Tais ações são, evidentemente, me-

nos custosas do que aquelas associadas aos constantes monitoramentos dos mercados no caso do controle das condutas.

Finalmente, o controle sobre tais atos não implica sua proibição. Pelo contrário, a experiência internacional mostra que a grande maioria dos atos de concentração é aprovada *com a imposição dos mais variados tipos de restrições*. É importar lembrar que a política de defesa da concorrência examina somente algumas formas particulares de ações que levam a concentração do mercado, a saber, aquelas ligadas as fusões, aquisições e *joint-ventures*. Não há razão, *a priori*, para se postular que tais ações serão sempre pró-competitivas, dispensando-se, dessa forma, a existência de controles sociais sobre as mesmas.

A conciliação da política de defesa da concorrência no âmbito estrutural com a política industrial pode ser realizada, quando necessária e conforme já apontado, sem grandes dificuldades, mediante a criação de “zonas de exceção”, isto é, a especificação de um conjunto seletivo de industrias que, por serem alvo de políticas industriais, estariam, durante certo período de tempo, fora do escopo da política de defesa da concorrência. A definição de tais zonas deveria ser construída em conjunto pelos órgãos responsáveis pela elaboração e execução das políticas industriais e de defesa da concorrência, tendo em vista o correto balanceamento de todas as variáveis envolvidas. Vale lembrar que a própria política de defesa da concorrência não ignora o papel da concorrência internacional e da concorrência via inovações na configuração do ambiente competitivo doméstico, como bem demonstram o conceito de mercado relevante e as considerações sobre as características da tecnologia, ambas empregadas no exame da natureza e dos efeitos dos atos de concentração sobre a dinâmica competitiva dos mercados.

Bibliografia

- AREEDA, P. “The Economics of Horizontal Restraints: Market Definition and Horizontal Restraints”, 52 *Antitrust Law Journal*, 553 (1983), cit. MARGARIDA AFONSO, “A Catalogue of Merger Defenses Under European and United States Antitrust Law”, *Harvard International Law Journal*, 33, N. 1, Winter 1992, p. 20.
- BAIN, J.(1956) *Barriers to New Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BAUMOL, W. (1982). "Contestable Markets: an Uprising in the Theory of Industrial Structure". *American Economic Review*, 72 (1), março.

- BAUMOL, W. e ORDOVER, J. (1992). "Antitrust: Source of Dynamic and Static Inefficiencies?", In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) (1992), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford university Press, Cap. 4.
- BONNER, A. R. e KRUEGER, R. (1991). "The Basics of Antitrust Policy: a Review of Ten Nations and the EEC". The World Bank Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper no. 43, february.
- BRAULT, D.(1995). *Droit de La Concurrence Comparé*. Colection Droit des Affaires de L'Entreprise. Série: Recherches. Economica, Paris.
- BURLAMAQUI, L. E FAGUNDES, J.(1993) Keynes, Schumpeter e Política Industrial". In Archè , número especial. Universidade Cândido mendes.
- CASSIOLATO, J. (1996). As Novas Políticas de Competitividade: A Experiência dos Principais Países da OCDE. Texto para discussão número 367, I-E/UFRJ.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS (1990): "Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach".
- CORREA, P. G. E VILLELA, A (1995). Política Industrial: Fundamentos Teóricos com Referência ao Caso Brasileiro. BNDES.
- DIXIT, A. (1982). "Recent Developments in Oligopoly Theory". *American Economic Review*, 72 (2), maio.
- FARINA, E. (1994). "Desregulamentação e Controle do Abuso do Poder Econômico: Teoria e Prática". *Revista de Economia Política*, 14 (3), julho-setembro, pp. 78-93.
- FARINA, E (1996). Política Industrial e Política Antitruste: Uma Proposta de Conciliação. Revista do IBRAC, vol. 3, número 8.
- GAFFARD, J (1990). "Économie Industrielle et de L'Innovation". Dalloz, Paris.
- GEROSKI, P. (1988). "Competition Policy and the Structure-Performance Paradigm", In: DAVIES, S. e LYONS, B. (Eds.) (1988), *Economics of Industrial Organization*. Longman, Cap. 5.
- HORIZONTAL MERGERS GUIDELINES* (1992), U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission.
- HOVENKAMP, H.(1993) . *Antitrust*. St. Paul, Minn., West Publ. Co., 2 Ed..
- KATZ, M E ORDOVER, J.(1990). R&D Cooperation and Competition. In: BAILY, M E WILSON, C. (Eds.). *Microeconomics*. Brooking Papers on Economic Activity.
- JORDE, T. M. E TEECE, D. J. (1992). "Introduction". In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J.(1992), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press.

- JORDE, T. e TEECE, D. (1992b). "Innovation, Cooperation and Antitrust", In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) (1992), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press., Cap. 3.
- LEYARD, J.O (1989). "Market Failure", In: Eatwell, J., Murray, M. e Newman, P. (Eds). *General Equilibrium*. The New Palgrave, W.W.Norton.
- NELSON, R. e WINTER, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press.
- OECD (1992): *Industrial Policy in OECD Countries*.
- OECD (1991). *Competition and Economic Development*. Paris: OECD.
- POSNER, R.(1976) *Antitrust Law. An Economic Perspective*. Univ. of Chicago Press.
- POSSAS, M.L (1996). "Os conceitos de mercado relevante e de poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência" *Revista do IBRAC*, v. 1.
- POSSAS, M. (1996). Competitividade: Fatores Sistêmicos e Política Industrial. IN: Possas, M. Castro, A. e Proença, A. (1996). *Estratégias Empresariais*. Forense Universitária.
- POSSAS, M.L (1987). *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. S. Paulo: Hucitec.
- POSSAS, M.L., FAGUNDES, J. E PONDÉ, J.(1995) "Política Antitruste: um enfoque Schumpeteriano". Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, dezembro.
- SCHERER F. E ROSS, D. (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: H. Mifflin.
- SCHUMPETER, J. A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin Hyman, 1987.
- SCHUMPETER, J. A. (1954). *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press; trad. port. *História da Análise Econômica*, Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- SULLIVAN, A. (1985) *Economics and Federal Antitrust Law*, West Publishing Co..
- TIROLE, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- VISCUSI, W., VERNON, J. E HARRINGTON, J.(1992) *Economics of Regulation and Antitrust*. D.C. Heath and Company.
- WILLIAMSON, O. E. (1986) *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- WILLIAMSON, O. E. (1992). "Antitrust Lenses and the Uses of Transaction Cost Economics Reasoning", In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) (1992), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press, Cap. 7.

