

## **POLÍTICA INDUSTRIAL E POLÍTICA ANTITRUSTE: UMA PROPOSTA DE CONCILIAÇÃO<sup>2</sup>**

*Elizabeth M.M.Q.Farina<sup>3</sup>*

Uma das características mais marcantes da economia brasileira dos anos 90 foram as amplas mudanças institucionais. A abertura comercial, a integração regional, a desregulamentação e privatização determinaram a constituição de um novo conjunto de regras do jogo que trouxeram a competitividade para o centro das atenções tanto no que tange aos negócios privados quanto à política pública.

Os diferentes setores econômicos brasileiros têm sofrido mudanças consideráveis. Muitos desafios, aparentemente intransponíveis, ameaçam esses sistemas produtivos, longamente acostumados a um ambiente de baixa pressão competitiva. Ao mesmo tempo, criaram-se oportunidades de investimento à medida em que as regras de mercado foram paulatinamente substituindo as regras burocráticas. Iniciou-se um amplo processo de reestruturação: novos concorrentes, aquisições, fusões, falências, novas estratégias competitivas. As velhas associações de classe tiveram que assumir novos papéis, até para sobreviverem enquanto organizações de apoio aos negócios das corporações.

O mito do Estado fraco foi gradualmente perdendo espaço para a busca de um novo desenho de relacionamento entre os setores público e privado, no qual o incentivo à competitividade é o principal objetivo.

O presente artigo propõe uma conciliação entre dois arquiinimigos: a política industrial e a política de defesa da concorrência. O fator de atrações é exatamente o objetivo de construir um ambiente institucional que seja favorável à busca permanente da competitividade.

Em sua concepção tradicional, a política industrial sempre esteve associada ao protecionismo e à redução da pressão competitiva sobre as atividades econômicas que se desejava incentivar, uma receita de política de desenvolvimento econômico seguida por muitos países nas décadas de 60 e 70. Modernamente, a política industrial passou a estar relacionada à competitividade, em um contexto de países de economia madura e que tem perdido sua hegemonia nos mercados internacionais e nacionais. É nesse

---

<sup>2</sup>Baseado no texto da autora “REFLEXÕES SOBRE DESREGULAMENTAÇÃO E SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS: A Experiência Brasileira”, tese de livre-docência, FEA/USP, mimeo, 1996:150p.

<sup>3</sup>Profª. Livre-Docente do Departamento de Economia da FEA/USP

contexto que se pretende discutir os papéis das políticas públicas na construção das bases para a competitividade.

## **1. DESEMPENHO ECONÔMICO E A LEGISLAÇÃO DE CONTROLE DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO**

De acordo com Douglas North, prêmio Nobel de Economia de 1993, é inegável que as instituições afetam o desempenho econômico. As instituições formam a estrutura de incentivos de uma sociedade e são constituídas de restrições formais (regras, leis, constituições), informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta), e de suas características de sua aplicação (*enforcement*). Provêm as regras do jogo que orientam as estratégias das organizações que, por sua vez, representam os jogadores (North, 1993;3-7).

As decisões tomadas por consumidores e empresários, que estão na base da dinâmica econômica, são tomadas em um ambiente de incerteza, com informações incompletas e distribuídas de maneira não uniforme. As instituições reduzem a incerteza na medida em que provêm regras para a vida diária (North, 1990;14).

Não há garantia, no entanto, de que a evolução das instituições irá produzir o desenvolvimento econômico. As instituições que contribuem para o desenvolvimento são aquelas que incentivam o aprendizado e a capacidade de solucionar problemas. ... *A taxa de aprendizado refletirá a intensidade da concorrência entre as organizações. A concorrência, refletindo a onipresença da escassez, induz as organizações a se engajarem em um processo de aprendizado para sobreviver. O grau de concorrência pode variar e efetivamente varia. Quanto maior o poder de monopólio menor o incentivo para o aprendizado*, e o incentivo ao desenvolvimento econômico (North, 1993;9).

Douglas North recebeu o prêmio Nobel em 1993. No entanto, a concorrência é considerada como o motor da transformação e do desenvolvimento econômico desde os primórdios da Ciência Econômica. Se na Escola Econômica Neoclássica é a concorrência que garante a eficiência alocativa do sistema, para Schumpeter ela provê incentivo à inovação e garante a eficiência dinâmica. Para North a concorrência estimula o aprendizado favorecendo o desempenho econômico através do tempo.

Aí está a principal justificativa fornecida pela Ciência Econômica para as políticas de defesa da concorrência: proteger e mesmo intensificar a força competitiva que se supõe constituir o mecanismo mais eficaz de

alcançar a eficiência produtiva, o vigor da inovação técnica e criação de novos produtos.

O que leva o empresário a competir?

A perspectiva do lucro é o que orienta e estimula os negócios privados em uma economia de mercado. Sinaliza oportunidades de investimento, tanto para os que já participam do mercado, quanto para ingressantes potenciais.

Não se trata, contudo, do mero lucro contábil, e sim de lucro econômico, que se define com base no custo de oportunidade da aplicação dos recursos produtivos. Isto é, os custos associados às oportunidades deixadas de lado, quando a empresa aplica seus recursos no que supõe seja sua melhor alternativa. Por que um investidor irá aplicar seu capital em uma particular atividade se não espera receber mais do que já está auferindo?

Por seu turno, a busca incessante da inovação, fonte última do crescimento da renda no entender de Schumpeter, tem como finalidade a obtenção de um lucro diferencial. Criar novos produtos, novos mercados, processos, organizações, estabelecer novas estratégias competitivas tem como razão obter o lucro econômico máximo. Não necessariamente o lucro de curto prazo, mas, certamente, o de longo prazo.

A busca do máximo lucro econômico está na base do processo de concorrência!

Por que é necessário proteger a concorrência?

Porque competir não é a única estratégia possível de auferir lucros econômicos. A cooperação também pode levar a esse resultado. O cartel ou a coordenação tácita entre concorrentes é uma estratégia de auferir lucros por meio do controle da oferta e conseqüente aumento de preços. Nada tem a ver com busca de eficiência estática ou dinâmica.

Eliminar ou enfraquecer a concorrência é outra estratégia possível que visa criar condições de realização de lucros econômicos, ainda que passageiros: investimento em excesso de capacidade, prática de preços predatórios, contratos de exclusividade de distribuição podem postergar investimentos de concorrentes potenciais por tempo suficiente para a realização de lucros econômicos.

Essas estratégias, contudo, só são factíveis se existirem poucos concorrentes que dominam parcela substancial do mercado, seja por meio do gerenciamento da capacidade produtiva própria ou pela coordenação de um grupo de empresas.

Por muito tempo, a concentração econômica foi considerada como condição necessária e suficiente para o comportamento não competitivo.

Quanto menor o número de concorrentes e maior sua participação relativa, tanto maior a capacidade de coalizão e mais próximo do comportamento de um monopolista que restringe produção para ampliar seus lucros. Daí a preocupação com fusões e aquisições que elevem a concentração.

O único argumento que justifica o crescimento da concentração é que a presença de economias de escala e de escopo exigem grandes escalas de operação cujos resultados reverteriam em benefício do próprio consumidor. Isso é, o aumento da concentração tem que ter uma compensação em termos de ganhos de eficiência. Daí os compromissos exigidos das empresas na análise dos processos de fusão e aquisição.

A concentração é, contudo, uma condição necessária, mas não suficiente para o exercício do poder de mercado. A velocidade da mudança tecnológica, a frequência de compra dos consumidores e a diferenciação dos produtos, a importância de custos irrecuperáveis estimulam a concorrência entre poucas e grandes empresas. Ainda que essas condições não estejam presentes, o comércio internacional pode romper o poder de mercado das empresas domésticas, especialmente para produtos de alto valor agregado que compensem os custos de transporte.

Adams & Brock (1991) argumentam que a globalização tornou obsoletas as leis antitruste aplicadas a territórios nacionais. *...a concorrência estrangeira serve como um instrumento muito mais eficiente e adequado para disciplinar os abusos competitivos das firmas norte-americanas, do que as agências antitruste podiam sequer sonhar em ser* (Adam & Brock, 1991;56). No entanto, a globalização não é uma característica de todas as atividade econômicas nem prescinde do movimento internacional de mercadorias e serviços para disciplinar as estratégias empresariais. O que ela traz de novo é uma aceleração dos investimentos em mercados atraentes, elevando a contestabilidade dos mercados.

Porter (1990) sustenta que a globalização não reduz a importância das espaços e das instituições nacionais. Pelo contrário, a vantagem competitiva das nações é positivamente estimulada pelo vigor com que é aplicada uma legislação de concorrência, uma vez que

Não se pode extrair do raciocínio econômico nenhuma orientação válida para todos os países e atividades econômicas no tocante a graus de concentração condenáveis. Embora George Stigler, em 1955, tenha afirmado que qualquer fusão que levasse ao controle de 20% ou mais de um mercado estaria violando o Clayton Act (que regula as fusões e aquisições nos EUA), dificilmente ele sustentaria essa posição hoje.

Também não nos autoriza a afirmar que a concorrência estrangeira ou a globalização disciplina as estratégias empresariais em qualquer atividade

ou qualquer país. Cada caso é um caso e assim deve ser analisado. A teoria econômica oferece critérios para a análise mas não respostas conclusivas e gerais(Farina, 1990).

Se a concorrência deve ser protegida porque existem estratégias empresariais anticompetitivas, a simples existência de uma legislação antitruste ou de defesa da concorrência, não é suficiente para garantir sua aplicação adequada.

Douglas North chama a atenção para o fato de que as regras formais podem ser alteradas do dia para a noite, mas as regras informais, que fornecem a legitimidade para as primeiras, alteram-se apenas gradualmente. Economias que adotam regras formais de outras economias podem apresentar desempenho muito diferente do esperado (North, 1993:22).

A legislação antitruste brasileira já é uma senhora balzaquiana, mas só recentemente ganhou visibilidade e vem atraindo o interesse de empresários, advogados e economistas. Ainda não temos uma cultura de utilização e aplicação da lei. Construí-la exige tempo e perseverança conforme alerta North.

Os mais de trinta anos de atuação do CADE sugerem que a mesma legislação pode ser muito ou pouco eficaz, dependendo do interesse e agilidade do Conselho e do ambiente econômico-institucional que lhe ampara. Entre 1962 e 1990 foram instaurados apenas 117 processos administrativos. Entre 1986 e março de 1990, o CADE examinou 90 desses 117 processos: julgou 66 processos, alguns pendentes há mais de 10 anos e deixou 28 em andamento, além das sindicâncias e averiguações preliminares, que passaram para a Secretaria Nacional de Defesa Econômica e para o Conselho subsequente. Sua atuação só não foi mais eficaz porque as sanções previstas pela Lei de 62 mostraram-se insuficientes.

Em 1990 foram editadas nada menos do que cinco medidas provisórias (n.º 153, 204, 218, 246, 276) que estabeleciam regras e ampliavam punições para o abuso do poder econômico. A Lei 8.158 de 8 de janeiro de 1991 pôs fim à enxurrada de medidas provisórias e estabeleceu as normas pelas quais a defesa da concorrência deveria se pautar. Em junho de 1995 já tínhamos uma nova versão e no ano seguinte já se falava em alterá-la novamente.

Se as instituições são importantes para reduzir a incerteza que cerca as decisões individuais de investimento e consumo, a constante alteração nas regras do jogo amplia essa mesma incerteza. Aprimorar as instituições é necessário, mas isso exige mais do que a mudança das regras formais. Exige a gradual mudança das regras informais de conduta.

## 2. 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.<sup>4</sup> 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 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

---

<sup>4</sup>Estes termos foram literalmente utilizados por um diretor da Mossanto para definir a estratégia de longo prazo da empresa, em seminário realizado no IPE/USP.

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.<sup>5</sup> 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 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

---

<sup>5</sup>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.

industrial assumiu a forma de supressão da concorrência interna por meio de cartéis o desempenho piorou: têxtil, petróleo e indústrias petroquímicas.

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

A cooperação horizontal, contudo, pode se tornar um importante fator de competitividade setorial quando há externalidades significativas na atividade produtiva e inovativa. Teece (1993), Porter (1990) e Best (1990) enfatizam a importância das economias de rede de informações como fator de competitividade adquirida, decorrente do processo de cooperação horizontal entre firmas rivais. Discutindo o caso específico da indústria italiana de cerâmica, Porter salienta que os concorrentes estrangeiros têm que competir não apenas com uma firma em particular mas com uma cultura baseada na cooperação, que sustenta a vantagem competitiva de todo o distrito industrial, para utilizar a terminologia de Best.

Teece (1993:19) apresenta o *benchmarking* como uma das circunstâncias em que o compartilhamento de informações entre rivais pode ter um efeito positivo sobre a competitividade. *Benchmarking* é o processo pelo qual as firmas identificam as melhores práticas em seu setor e avaliam quão distantes estão desse padrão de comportamento, permitindo estimular programas que levem à adoção dessas melhores práticas.<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup>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).

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 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.

### **3. 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.<sup>7</sup> 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.

---

<sup>7</sup>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.*"

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 do 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 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 a 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)

#### **4. 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 Economia dos Custos de Transação - ECT (Williamson, 1991) no contexto da firma, sendo a flexibilidade contratual *ex-post* uma importante característica dos contratos relacionais.

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 transação são substituídos pelos custos do monitoramento e estímulos internos associados à estrutura organizacional interna da firma.

Contratos relacionais substituem a integração vertical na presença de especificidade de ativos e informação imperfeita. Constituem arranjos

privados cuja função é prover mecanismos de estímulo e controle das ações dos agentes e distribuir os riscos do comportamento oportunista.

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

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

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

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

O equilíbrio entre a cooperação e a concorrência nas relações verticais determina a capacidade de um sistema responder a choques externos,

tais como uma mudança no ambiente legal, novas restrições impostas pelos consumidores ou ainda a introdução de uma nova tecnologia. A velocidade de ajustamento do sistema a tal choque pode se transformar em um elemento chave para definir a sua competitividade.

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

O sucesso dessa resposta vai depender da rapidez com que a informação flui por meio do sistema, como os agentes reagem ante ajustamentos com impactos distributivos e, especialmente, da capacidade que têm agentes os 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.<sup>8</sup>

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.

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

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

A segunda forma de adaptação requer intervenção institucional ou hierárquica. A literatura classifica o nível de coordenação em autônoma,

---

<sup>8</sup>Conforme analisado na segunda parte desse trabalho, 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*.

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 mal-adaptação aumentam. Nesse caso, tendem a prevalecer estruturas de governança híbrida ou hierárquica.

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 aqueles existentes no mercado holandês.<sup>9</sup> Tal restrição pode 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 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.

---

<sup>9</sup>Para detalhes ver Zylbersztajn *et alli* (1992).

c. Em terceiro lugar, decorrente do anterior, a busca de regras para o desenho ótimo destas instituições, que permitam a redução do tempo dos ajustamentos.<sup>10</sup>

## 5.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*).<sup>11</sup> Cada uma dessas organizações representa diferentes sistemas de incentivo que governam as atividades dos agentes econômicos. Existem três sistemas básicos de incentivo: poder, recompensas materiais e reconhecimento de valores e normas (*normative recognition*). Cada organização pode combinar diferentes sistemas de incentivo, tornando mais complexa a distinção entre elas.

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

No corporatismo, as funções são desempenhadas por associações privadas, agindo de maneira autônoma ou em cooperação com agências governamentais. A exemplo do Estado, o conjunto de incentivos é uma mistura de poder, recompensas materiais, normas e valores. A estabilidade da

---

<sup>10</sup>O desenho das instituições não será desenvolvido nesse trabalho por exigir uma literatura e enfoque teórico-analítico próprio, consistente mas diferente daquele utilizado.

<sup>11</sup>[*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.

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. 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",<sup>12</sup> 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 organização 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.<sup>13</sup> 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

---

<sup>12</sup>Williamson define eficiência irremediável 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.

<sup>13</sup>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.

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.

## **6. 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**<sup>14</sup> elevou as associações de classe à posição de

---

<sup>14</sup>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.

intermediários de uma política industrial visando ganhos de qualidade e produtividade nas diversas cadeias produtivas, dentre as quais 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 a cooperação e a concorrência. Uma forte política de defesa da concorrência<sup>15</sup> pode se tornar um ingrediente 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

---

<sup>15</sup>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.

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.

## **7. 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.<sup>16</sup> 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 apoiem a melhoria da competitividade internacional de setores econômicos.

### Referências Bibliográficas

**Armentano, Dominick T. (1986).** Antitrust Policy: the case for repeal. Cato Institute, 1986.

**Best, Michael (1990).** The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring. Cambridge: Harvard University

**Bork, Robert H. (1978).** "Introduction: The Crisis in Antitrust". The Antitrust Paradox: a Policy at War with Itself. New York: Basic Books, Inc. Publishers.

**Brock, J.W. & Adams,W.,** Antitrust Economics on Trial: a dialogue on the New Laissez-Faire. Princeton University Press, 1991.

**Camp, R. (1989).** Benchmarking: The Search for Industry Best Practice that Lead to Superior Performance.

**Coase, R. H. (1960).** "The Problem of Social Cost". The Firm, The Market and The Law, The University of Chicago Press, 1988, parte V, 157-187.

\_\_\_\_\_ (1937). "The Nature of the Firm". Economica n. 4, november.

**Dosi, Giovanni et alli (ed.) (1988).** Technical Change and Economic Theory, Pinter Publishers.

---

<sup>16</sup>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, 7<sup>th</sup> 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).

**Farina, Elizabeth M.M.Q. (1992).** "O Papel da Defesa da Concorrência em Economias Desregulamentadas". Seminário Internacional de Desregulamentação, IPEA-Secretaria da Presidência da República, 3 a 5 de agosto.

\_\_\_\_\_ (1994). "Challenges To The Coordination Of The Brazilian Coffee Agribusiness". Agribusiness: An International Journal, v. 10, n. 6, p. 451-458.

**Farina, E.M.M.Q. & Schembri, A. (1990).** "Desregulamentação: a experiência norte-americana". Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 29, n. 2, p. 325-352, ago.

**Farina E.M.M.Q. & Zylbersztajn, Decio (1994).** Competitividade e Organização das Cadeias Agroindustriais. Costa Rica: IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 63p.

**Fox, Eleanor & Sullivan, Lawrence (1991).** "Retropective and Prospective: Where Are We Coming From? Where Are We Going? *In First, H., Fox E.M. & Pitofsky, R. (eds.) Revitalizing Antitrust in Its Second Century* . New York: Quorum Books, p.2-35.

**Hiroshi, Iyori (1986).** "Antitrust and Industrial Policy in Japan: Competition and Cooperation". *In Saxonhouse, Gary R. & Yamamura, Kozo (eds.), Law and Trade Issues of the Japanese Economy: American and Japanese Perspectives*. University of Washington Press and University of Tokyo Press.

**Hirschman, Albert O. (1958).** The Strategy of Economic Development. Yale University Press, 1975, 7ª ed., 217 p.

\_\_\_\_\_ (1984). A Economia Como Ciência Moral E Política. São Paulo: Brasiliense, 1986, 133 p.

**Joskow, Paul L. (1995).** "The New Institutional Economics: Alternative Approaches". *In Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, v. 151, n.1, p. 248-259.

**Knoeber, Charles (1983).** "An Alternative Mechanism to Assure Contractual Reliability". Journal of Legal Studies, 12, p. 333-343, June.

**Milgrom, Paul & Roberts, John (1992).** Economics, Organization and Management. Prentice Hall International Editions, 1994, 621p.

**North ,D., (1993)** *Economic Performance Through Time*. Nobel Prize Lecture in Economic Science. Whashington University, St. Louis, December.

**North, D.C. (1990).** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 152 p.

**Ordoover, J. & Willig, R.D. (1985).** "Antitrust for High-Technology Industries: Assessing Research Joint Ventures and Mergers". Journal of Law and Economics, May.

**Peltzman, Sam (1989).** "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation". In Brooking Papers on Economic Activity, número especial.

**Penrose, Edith T. (1959).** The Theory of The Growth of the Firm, Oxford University Press.

**Piñeiro, M., Jaffé, W. & Muller, G. (1993).** "Innovation, Competitiveness and Agro-industrial Development". San Jose: IICA (documento interno).

**Piore, Michael & Sabel, Charles F. (1983).** The Second Industrial Divide. New York: Basic Books.

**Porter, Michael (1980).** Competitive Strategy. New York: Free Press.

**Porter, Michael (1990).** "The Competitive Advantage of Nations". Harvard Business Review, p. 73-93, march-april.

**Posner, R.A. (1975).** "The Appropriate scope of regulation in the cable television industry". The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 3, n.1, p. 98-129'.

**Ravenscraft D. & Scherer, F.M. (1987).** Mergers, Sell-Offs and Economic Efficiency. Washington: Brookings, 1986.

**Ruppelt, Hans-Jürgen (1991).** "The Role of Competition Policy in Germany". Anais do Seminário Internacional sobre Práticas de Defesa da Concorrência, Brasília, junho.

**Salgado, Lucia Helena (1993).** "Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística". Perspectivas da Economia Brasileira, v.1, Rio de Janeiro: IPEA, cap. 15.

**Schelling, T. (1960).** The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press.

**Scherer, F.M. (1989).** "Does Antitrust Compromise Technological Efficiency? A conversation with F.M.Scherer". Eastern Economic Journal, v. XV, n.1, jan/mar.

**Scherer, F.M. (1990).** Industrial Market Structure and Economic Performance. USA: Houghton Mifflin Company, 2ª ed..

\_\_\_\_\_ (1991). "Antitrust and a Dynamic Economy". In **First, H., Fox, E.M. & Pitofsky, R. (eds.)**, Revitalizing Antitrust in Its

Second Century: essays on legal, economic and political policy. EUA: Quorum Books.

**Scherer, F.M. & Ross, D. (1990).** Industrial Market Structure and Economic Performance. USA: Houghton Mifflin Company.

**Schumpeter, Joseph A. (1976).** Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1984.

**Sexton, R.J. (1986).** "Cooperatives and the Forces Shaping the Agricultural Marketing, 68 - 5

**Shapiro, C. & Willig, R.D. (1990)**". "On the Antitrust Treatment of Production Joint Ventures". Journal of Economic Perspectives, v. 4, n. 3, p. 113-130, Summer.

**Sharkey, William W. (1989).** The Theory of Natural Monopoly. Cambridge University Press, 229p.

**Stigler, G. (1955)** , *Mergers and Preventive Antitrust Policy*. University of Pennsylvania Law Review, 104, 1955.

**Streeck W. & Schmitter P.C. (1985).** "Community, market, state - associations? The prospective contribution of interest governance to social order". *In Streeck, W. &*

**Schmitter P.C. (eds.),** Private Interest Government. Sage.

**Streeck W. & Schmitter P.C. (eds.) (1985),** Private Interest Government. Sage, 279p.

**Streeter, D.H., Sonka, S.T. & Hudson, M.A.(1991).** "Information, Technology, Coordination, and Competitiveness in the Food and Agribusiness Sector". American Journal of Agricultural Economics, p. 1465-1471, Dec.

**Sutton, John (1992).** Sunk Costs And Market Structure, The MIT Press, 577p.

**Teece, D. (1993).** "Information Sharing, Innovation and Antitrust". Discussion Paper August, Berkeley: University of California.

**Tirole, J. (1988).** The Theory Of Industrial Organization, The MIT Press.

**Traxler, Franz & Unger, Brigitte (1994).** "Governance, Economic Restructuring, and International Competitiveness", Journal of Economic Issues, v. XXVIII, n. 1, p. 1-23, March.

**Williamson, Oliver E. (1979).** "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". The Journal of Law and Economics, v. XXII, p. 223-261, October.

\_\_\_\_\_ (1985). The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press, 449 p.

\_\_\_\_\_ (1991). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". Administrative Science Quarterly, 36, p. 269-296.

\_\_\_\_\_ (1993a). Transaction Cost Economics and Organization Theory. Berkeley: University of California, April, mimeo.

\_\_\_\_\_ (1993b). Redistribution and Inefficiency: The Remediableness Standard. Berkeley: University of California, December, mimeo.

\_\_\_\_\_ (1993c). "Transaction Cost Economics and Organization Theory". Journal of Industrial and Corporate Change, 2, p. 107-156.

**Zylbersztajn, Decio (1993)**. Organization Challenges for Farmers Cooperatives. Trabalho apresentado no III Simpósio da International Agribusiness Management Association, São Francisco.

\_\_\_\_\_ (1995). Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições. Tese de Livre-Docência, Departamento de Administração, FEA/USP, 238 p.

