

Política antitruste: um enfoque schumpeteriano

Mario Luiz Possas¹

Jorge Fagundes²

João Luiz Pondé³

Sumário: 1. Introdução. 2. Políticas antitruste na abordagem tradicional. 3. A teoria dos custos de transação. 4. Economia antitruste no enfoque schumpeteriano: elementos conceituais. 4.1 O processo de concorrência. 4.2 Monopólio, oligopólio e poder de mercado. 4.3 Concentração e barreiras à entrada. 4.4 Eficiência e inovação. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

1. Introdução

Tradicionalmente, as políticas antitruste de diversos países têm como base a teoria neoclássica dos mercados. Na visão ortodoxa, a missão da política antitruste consiste em evitar que as condutas empresariais impeçam a livre ação das forças de mercado, limitando a concorrência através do abuso de poder de mercado ou posições dominantes. O principal resultado dessas condutas, a ser evitado pela ação dos órgãos de defesa da concorrência, seria a redução do grau de eficiência na alocação de recursos da sociedade e dos níveis de bem-estar social, através da fixação de preços superiores aos respectivos custos marginais.

- 1 Mario Luiz Possas, engenheiro, economista, Mestre e Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, é Professor Titular do Instituto de Economia Industrial, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — Unicamp (licenciado).
- 2 Jorge Luiz Sarabanda da Silva Fagundes, economista, engenheiro de produção e Mestre em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é Professor das Faculdades Cândido Mendes, nas Disciplinas de Sistema Monetário-Financeiro Internacional, Teorias de Conteúdo Internacional e Economia Internacional, e Consultor Econômico, especializado em Antitruste e Organização Industrial.
- 3 João Luiz Simas Pereira de Souza Pondé, economista e Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — Unicamp, é Professor na Disciplina de Microeconomia e Organização Industrial, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Consultor Econômico especializado em Antitruste e Organização Industrial.

O argumento central desse artigo é que o estabelecimento de condicionantes institucionais sobre as formas como as empresas competem pode ter efeitos positivos sobre o funcionamento dos mercados, desde que sua construção não seja exclusivamente orientada por uma análise estática do processo de concorrência. Nesse sentido, defende-se a idéia de que a política antitruste deveria incorporar, em seus pressupostos teóricos, um conceito de concorrência e uma análise do funcionamento dos mercados capitalistas alternativos àqueles associados à teoria neoclássica. Trata-se de retirar as implicações normativas, no campo da defesa da concorrência, de uma *visão dinâmica do processo de competição*, fundada por Joseph Schumpeter e desenvolvida pela escola neoschumpeteriana.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta, de forma resumida, a abordagem dominante das políticas antitruste, enfatizando sua vinculação com um conceito restrito de eficiência econômica, baseado na alocação de um conjunto dado de recursos produtivos (*eficiência estática*). A terceira seção discute algumas implicações normativas da teoria dos custos de transação sobre a condução da política antitruste. A quarta seção analisa a visão schumpeteriana, ressaltando a importância da *eficiência dinâmica e seletiva* oriunda da competição através de inovações. Por último, a conclusão do artigo aponta a necessidade de desenvolver a abordagem schumpeteriana no sentido de formular parâmetros eficazes para ações antitruste e garantir sua integração com outros instrumentos de política industrial.

2. Políticas antitruste na abordagem tradicional

Nas suas formulações mais frequentes, a argumentação em favor da implementação de políticas antitruste tem como pilar fundamental a proposição de que a concorrência, concebida como um processo em que o funcionamento da "mão invisível" dos mercados seria capaz de gerar o máximo benefício para a coletividade, deve ser protegida contra alguns efeitos colaterais oriundos do próprio impulso que a movimenta. Sustenta-se que a busca do lucro por agentes privados pode, em certas circunstâncias, levar ao acúmulo assimétrico de poder econômico, tornando-os capazes de manipular as condições de concorrência a seu favor.

Essa idéia, em si, não é nova. Na verdade, mesmo Adam Smith (1776) reconhecia que, se por um lado, os interesses egoístas dos agentes econômicos permitem a geração de um fluxo de bens que atenda às demandas do consumidor sem a necessidade de um mecanismo centralizado de coordenação, por outro, também criam o perigo de competidores conspirarem contra a coletividade combinando aumentos abusivos de preços. Já estava presente em *A Riqueza das Nações*, portanto, a contraposição entre um funcionamento (desejável) dos

mercados, no qual esses geram resultados que são decorrências não-intencionais das condutas dos agentes, e os riscos de que as empresas possam controlar os desdobramentos das suas interações, determinando-os intencionalmente com vistas a incrementar seus lucros. A questão central, neste caso, estaria em definir até onde a liberdade de se buscar a satisfação do interesse próprio seria positiva para a sociedade em seu conjunto.

Embora se volte também para este antigo dilema da teoria econômica, a visão antitruste predominante nas últimas décadas o faz dentro de um marco analítico específico, que condiciona fortemente suas principais conclusões.⁴ Seu elemento central é um conceito de concorrência de cunho neoclássico que, mesmo absorvendo noções da organização industrial da linha “estrutura-conduta-desempenho”, continua limitado a conceber a competição entre empresas por duas óticas não-excludentes:

- como um *mecanismo de ajuste* que, dentro dos limites estabelecidos por possíveis obstáculos à livre entrada de recursos no mercado e pelo grau de rigidez/flexibilidade de preços, elimina os lucros extraordinários e conduz o nível de produção de cada bem àquele indicado pelas preferências dos consumidores, aos preços de equilíbrio;
- como um *estado hipotético* no qual a ação de tal mecanismo é plena, caracterizado nos modelos de concorrência perfeita.

Desse modo, o conceito de concorrência neoclássico *se afasta da noção de rivalidade entre capitais*, vinculando-se a uma estrutura de mercado atomizada e operando em condições de conhecimento perfeito, produtos homogêneos, número elevado de demandantes e livre mobilidade dos fatores. Trata-se, portanto, de uma teoria marcadamente *estática* da concorrência, associando esta última meramente à alocação de um montante dado de recursos produtivos da economia, que supostamente assumiria uma configuração ótima — ou de máxima eficiência — caso os mercados fossem perfeitamente competitivos. A insuficiência e o caráter estático desses conceitos tradicionais de concorrência deixam uma lacuna vital para o entendimento da *dinâmica capitalista*, ligado não ao processo de adaptação em si do sistema econômico, mas ao de transformação, *no tempo*, das estruturas econômicas capitalistas. Vale dizer, a teoria neoclássica do equilíbrio estático é marcada pelo “*princípio da estratégia*”

4 A caracterização da abordagem convencional das políticas antitruste, apresentada a seguir, pretende apenas traçar um panorama um tanto impressionista, baseado em Dewey (1990), Bonner e Krueger (1991) e Farina (1994). Optamos por desconsiderar as diferenças nas formas de elaboração e implementação da legislação e do aparato regulatório de cada país, enfatizando alternativamente os princípios teóricos que têm servido de base para a sustentação de tais políticas, na medida em que estes giram sempre em torno da teoria neoclássica dos mercados.

excluída” (Schumpeter, 1954, v. 3, p. 263), onde não há possibilidade teórica de tratamento de ações estratégicas: nesse sentido, a concorrência neoclássica se transforma na sua antítese, isto é, na *não-concorrência*.

Elaborada a partir dessa abordagem teórica, a política antitruste assume o papel de, dada a constatação de que poucos mercados concretos operam em condições próximas às da concorrência perfeita, procurar evitar que a presença de (I) barreiras à entrada, (II) tendências à concentração dos *market shares* e (III) oportunidades de ações discricionárias — a partir das quais as firmas possam restringir as margens de escolha dos consumidores ou a ação dos concorrentes — repercuta negativamente sobre a eficiência técnica/alocativa ou permita aos produtores elevar preços e margens de lucro em detrimento do bem-estar dos consumidores.

Em outras palavras, busca-se ao menos atenuar os supostos efeitos indesejáveis que a existência de mercados caracterizados, *grosso modo*, como de oligopólio teriam, por gerar o que pode ser alternativamente caracterizado como exercício de poder de mercado ou abuso de posição dominante. Situações monopolísticas seriam ineficientes, do ponto de vista social, na medida em que restringiriam a produção e gerariam preços acima do nível competitivo. Logo, a política antitruste, dentro desse paradigma, tenta evitar o surgimento de estruturas e/ou o desenvolvimento de ações empresariais que se afastem do modelo ideal.

Para atingir este objetivo mais geral, um dos focos de atuação das políticas antitruste é a *conduta* das empresas. As legislações procuram, então, coibir comportamentos empresariais que são considerados perniciosos por configurarem a utilização do poder de mercado ou de uma posição dominante para restringir a ação de concorrentes, limitar o alcance da competição através de algum tipo de colusão e/ou impor aos compradores condições desfavoráveis para a compra dos produtos em questão. Usualmente tais condutas são classificadas em dois tipos:

- as *práticas restritivas horizontais* abrangem aquelas que reduzem a intensidade da concorrência afetando as interações entre as empresas ofertantes de um mesmo mercado, como, por exemplo, a combinação de preços, a cooperação entre concorrentes e a construção de barreiras à entrada;
- as *práticas restritivas verticais* se referem àquelas que limitam o escopo das ações de dois agentes que se relacionam como compradores e vendedores ao longo das cadeias produtivas ou nos mercados finais, incluindo condutas como a discriminação e a fixação de preços.

Outro foco importante das políticas antitruste é a ação sobre a *estrutura* dos mercados. O intuito neste caso é procurar “cortar o mal pela raiz”, evitando principalmente a constituição de estruturas de oferta concentradas, que se

supõe, como já observado, sejam originadoras de um maior poder de mercado por parte das empresas líderes e de estímulos para condutas anticompetitivas. Para isto, os principais instrumentos utilizados são o controle sobre fusões e a quebra de monopólios através da imposição do desmembramento de empresas.

Em resumo, o arcabouço teórico que usualmente sustenta a política antitruste peca por adotar uma noção estática de concorrência. Como veremos mais adiante, a desconsideração dos aspectos dinâmicos do processo competitivo, em especial os vinculados à introdução e difusão de inovações, enfraquece sobremaneira as proposições normativas que podem ser formuladas.

3. A teoria dos custos de transação

A operacionalização da noção de “custos de transação”, especialmente tal como desenvolvida por Williamson (1985, 1992), permite analisar em que circunstâncias os movimentos de integração vertical, bem como a realização de contratos que restringem substancialmente a conduta das partes e/ou estabelecem vínculos de reciprocidade, têm como objetivo e resultado a geração de ganhos de eficiência, e não algum tipo de limitação da concorrência.

Uma “transação” é definida por Williamson (1985, p. 1) como “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, sendo passível de estudo enquanto uma relação contratual, na medida em que envolve compromissos entre seus participantes — seja esta relação inter ou intrafirma. Os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.

Dado que os agentes econômicos — por atuarem em um ambiente complexo e incerto — enfrentam limitações em sua capacidade de coletar e processar informações, mostrando-se incapazes de antecipadamente prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer quando da futura realização da transação, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e de garantir que os compromissos sejam honrados dentro da continuidade da sua interação. Por outro lado, as possibilidades de surgimento de conflitos no âmbito das relações contratuais são magnificadas pela potencial emergência de condutas oportunistas, caracterizadas como ações que, através de uma manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato.

A necessidade de implementar esforços para evitar ou atenuar o oportunismo e seus efeitos constitui basicamente o fato gerador dos custos de

transação para Williamson, visto que, se as condutas dos agentes pudessem ser consideradas completamente confiáveis, a mera promessa de manter a relação contratual com a distribuição inicial de ganhos seria suficiente para gerar uma solução de adaptação da transação a qualquer evento imprevisto. Obviamente, também a existência de limites na capacidade de coletar e processar informações deve estar presente, pois, sem esta, os contratos poderiam antecipar qualquer conflito e estabelecer sem ambigüidades os procedimentos para sua resolução.

O modo como as dificuldades geradas pelo oportunismo são solucionadas pode ser, então, expresso em variáveis que afetam diretamente o desempenho das unidades econômicas participantes: os custos *ex ante* de negociar e fixar as contrapartidas e salvaguardas do contrato, e, principalmente, os custos *ex post* de monitoramento, renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias.

Os custos de transação *ex ante* estão presentes, com maior intensidade, em situações onde é difícil estabelecer as pré-condições para que a transação em foco seja efetuada de acordo com parâmetros planejados e esperados. A questão aqui é definir o objeto da transação em si, o que acaba exigindo longas — e dispendiosas — barganhas para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou serviço transacionado, ou ainda para evitar problemas quanto a pagamentos monetários.

Para a análise de contratos nos mercados e movimentos de integração vertical, são especialmente relevantes os custos de transação *ex post*, que se referem à adaptação das transações a novas circunstâncias. Tais custos assumem, nos casos concretos, quatro possíveis formas:

- custos de mal-adaptação, quando a transação não se processa da maneira planejada, como no caso do fornecimento de insumos e componentes que fogem aos padrões de qualidade ou aos prazos de entrega requeridos, determinando paralisações ou alterações no ritmo de produção, fabricação de produtos defeituosos, necessidade de manutenção de estoques elevados;
- custos vinculados a esforços de negociar e corrigir o desempenho das transações, que aparecem como um aumento dos custos indiretos ou um redirecionamento de horas de trabalho de pessoal com funções produtivas para a realização de barganhas demoradas;
- custos de montar e manter estruturas de gestão que gerenciem as transações, referentes aos recursos humanos e materiais que uma empresa direciona para controlá-las e administrá-las;
- custos requeridos para efetuar comprometimentos, criando garantias de que não existam intenções oportunistas, como o pagamento de taxas nos

casos de *franchising* ou outros investimentos associados à implementação de códigos de confiança.

O ponto central do argumento de Williamson é que a realização de transações de compra e venda nos mercados pode incorrer em custos não desprezíveis de coordenação inter-temporal da interação entre compradores e vendedores. Isto certamente não ocorre quando as relações entre estes agentes são descontínuas no tempo e impessoais, no sentido de que é indiferente para cada comprador de que vendedor ele adquira a mercadoria, e vice-versa — ou seja, é possível mudar de fornecedor ou cliente sem qualquer custo. A transação se refere, então, unicamente à transferência da propriedade de um bem ou serviço em troca de uma determinada quantia de moeda, acompanhada de uma negociação prévia do preço e das condições de pagamento. Nesses casos, a satisfação de cada parte da transação no atendimento de suas aspirações e necessidades é garantida pela oportunidade sempre presente de buscar uma alternativa mais adequada no mercado.

Contudo, tal situação, como argumenta Williamson, nem sempre ocorre. Em muitos casos, transações mercantis entre as mesmas partes se repetem e estão assentadas em ativos específicos, ou seja, capacitações e equipamentos que perdem parte de — ou mesmo todo — seu valor caso a relação entre o comprador e o vendedor seja descontinuada. A presença de ativos específicos faz com que a identidade dos participantes da transação, assim como a continuidade dos vínculos estabelecidos entre estes, ganhe uma dimensão econômica fundamental — as interações entre os agentes deixam de ser impessoais e instantâneas, o que acarreta custos para geri-las e conservá-las. Quatro fatores podem determinar o surgimento de ativos específicos:

- a aquisição de equipamentos dedicados para ofertar ou consumir os bens ou serviços transacionados, ou seja, unidades de capital fixo que são especializadas e atendem a requerimentos particulares da outra parte envolvida na relação;
- a expansão de capacidade produtiva direcionada e dimensionada unicamente para atender à demanda de um conjunto de transações, implicando uma inevitável ociosidade no caso de interrupção da relação;
- exigência de proximidade geográfica entre as partes que transacionam, combinada com custos de transferir unidades produtivas caso haja troca de demandante ou ofertante;
- diferentes formas de aprendizado, que fazem com que demandantes e ofertantes de determinados produtos acabem se servindo mutuamente com maior eficiência do que poderiam fazer com novos parceiros.

Quando alguma dessas condições se verifica, a ameaça de interrupção das transações, com o conseqüente sacrifício do ativo específico envolvido,

imputa um valor econômico à integridade e continuidade de relações de compra e venda entre os mesmos agentes, o que, por sua vez, não se faz sem custos. Possíveis divergências entre as partes em momentos de renegociação das condições da transação, seja por oportunismo ou mera discordância quanto a impactos de eventos imprevistos, acarretam custos de coleta e interpretação de informações, elaboração de contratos e esforços de barganha. Daí que as empresas busquem formas de minimizar tais custos de transação, procurando criar mecanismos contratuais que desestimulem conflitos e, caso estes surjam, os resolvam rapidamente. Uma outra alternativa é evitar a dependência de fontes externas de fornecimento no insumo ou serviço em questão, realizando movimentos de integração vertical.

O desenvolvimento de certas instituições especificamente direcionadas para a coordenação das transações resulta, então, dos esforços voltados para a diminuição dos custos a estas associados, buscando criar “estruturas de gestão” (*governance structures*) apropriadas, que constituem uma estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza — incluindo relações de compra e venda simples, organizações internas às firmas (“hierarquias”) e formas mistas, as quais combinam elementos de interações tipicamente mercantis (barganha, metas não-cooperativas) com procedimentos de ajuste de tipo administrativo. Estas estruturas de gestão correspondem a formas institucionais particulares, que diferem em termos dos mecanismos de incentivo e controle de comportamentos, possuindo capacidades distintas em termos de flexibilidade e adaptabilidade.

Em suma, a teoria dos custos de transação permite demonstrar que movimentos de integração vertical e práticas contratuais que organizam as interações dos agentes nos mercados não constituem necessariamente tentativas de limitar a concorrência. De acordo com a argumentação exposta, a presença da especificidade de ativos e do oportunismo faz com que a coordenação da interação entre os agentes por relações mercantis puramente competitivas apresente ineficiências. Daí que o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais a condutas das partes e as iniciativas de integração ou quase-integração ao longo das cadeias produtivas constituam, freqüentemente, inovações institucionais que buscam gerar ganhos de eficiência. Na concepção schumpeteriana de concorrência, que será exposta a seguir, tais inovações ganham papel destacado enquanto geradoras de incrementos de produtividade e riqueza material das sociedades capitalistas.

4. Economia antitruste no enfoque schumpeteriano: elementos conceituais.

A tradição da economia antitruste, como disciplina e como conjunto de preceitos e instrumentos, tem-se apoiado, especialmente no último meio século, primordialmente em uma abordagem de cunho estruturalista para a análise dos

mercados e proposição de intervenções. O pressuposto, compartilhado pelo modelo heurístico de organização industrial baseado na seqüência causal “estrutura-conduta-desempenho”, é que a estrutura do mercado é determinante essencial da conduta empresarial, e que esta por sua vez possui limitados graus de liberdade para fugir às restrições impostas pela estrutura.

A contribuição schumpeteriana não é a única a questionar essa tradição, mas é possivelmente a que melhor permite articular, de forma sistemática e não *ad hoc*, elementos para um enfoque alternativo capaz de iluminar a análise da concorrência em termos conceituais, sob ângulos novos e potencialmente mais ricos, porque dinâmicos, para cumprir os objetivos essenciais à legislação antitruste — isto é, a proteção e o estímulo à concorrência. À primeira vista esta proposição pode surpreender, dado que a principal obra de Schumpeter a tratar mais diretamente do tema⁵ contém uma crítica implícita à economia antitruste em seu viés antagonístico às grandes empresas e aos oligopólios, culpados das chamadas “práticas monopolísticas”, na mesma medida em que rejeita o paradigma atomístico da concorrência perfeita por seu caráter estático e por ser inaplicável ao sistema capitalista contemporâneo.

Contudo, pretende-se expor no que segue, de forma tópica e ainda preliminar, alguns elementos conceituais básicos que sugerem a relevância do enfoque schumpeteriano sobre a concorrência para efeito de extrair implicações para a economia antitruste. Considera-se, para tanto, que sendo esta a melhor e mais rica teoria econômica da concorrência, ainda que analiticamente incompleta, não pode deixar de enriquecer um campo de estudo e de aplicações que se centra exatamente sobre a concorrência. Tratemos então desta em primeiro lugar.

4.1 O processo de concorrência

Neste enfoque, concorrência não é um dado ou um conjunto de precondições — atomismo de mercado, racionalidade otimizadora dos agentes, informação incompleta — necessários para o equilíbrio competitivo, como na moderna ortodoxia axiomática da teoria econômica neoclássica; nem mesmo um processo de ajustamento a posições de equilíbrio, com eliminação de lucros anormais e de desvios fortuitos, como nos enfoques clássico e neoclássico tradicional. 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

5 Schumpeter (1943), especialmente capítulos 7 e 8.

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.

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 anticompetitivas, pois constituem o objetivo mesmo, e muitas vezes o resultado, do processo competitivo, ainda que de forma temporária e restrita; vale dizer, monopólio *não é* “o contrário” de concorrência.

A defesa da concorrência, por proteção ou estímulo — finalidade da legislação antitruste —, não pode ser vista, desde essa perspectiva teórica, como *intrinsecamente* antagonista à existência de posições monopolísticas e particularmente oligopolistas, ou de poder de mercado diferenciado. Aliás, a criação e ampliação, tanto ou mais que a atenuação de assimetrias, constituem aspectos inseparáveis do processo de concorrência; no primeiro caso, por assim dizer, sua dimensão ativa, transformadora das estruturas econômicas mediante inovações e reprodutora das desigualdades de poder econômico entre os agentes, e no segundo — este, o único tratado pelas teorias convencionais — sua dimensão passiva, de ajustamento e eliminação de diferenças, por imitação, inovações secundárias e entrada nos mercados. Em qualquer caso, nem o equilíbrio, nem a equalização das assimetrias, nem a supressão do poder econômico são atributos do processo concorrencial.

É importante ressaltar que a unidade de análise — por ser o elemento ativo desse processo — não é propriamente o mercado, mas a *empresa*, até por ser a unidade de decisão e de apropriação dos ganhos, constituindo portanto a unidade teórica elementar da concorrência. O *mercado* é o seu *locus*, definido como o espaço de interação competitiva privilegiado pelas empresas (pode haver outros) em sua rivalidade e orientação estratégica; há, portanto, um componente subjetivo/expectacional nesta definição. Obviamente, aspectos relativos à demanda e à oferta dos produtos e serviços — basicamente grande substitutibilidade e afinidade tecnológica — são os critérios básicos.

Nesse enfoque dinâmico, a estrutura dos mercados é um dado relevante, mas não único nem imutável. Tanto pode condicionar, com maior ou menor intensidade, as condutas competitivas e as estratégias empresariais, como pode ser por estas modificada, de forma deliberada e possivelmente radical. Tais mudanças são inteiramente normais, e não excepcionais, podendo no entanto apresentar características evolutivas mais ou menos regulares como nas situações tratadas pelas noções de ciclo industrial e ciclo de produto. O essencial a destacar é que as estruturas de mercado são *variáveis*, em grande medida *endógenas* ao processo competitivo, cuja evolução temporal só pode ser

adequadamente analisada no contexto da *interação* dinâmica entre *estratégia* empresarial e *estrutura* de mercado.

É necessária ainda uma referência ao âmbito da concorrência e de um de seus atributos principais, a competitividade. Embora ambas tenham como unidade a *empresa* no nível da ação estratégica, o *mercado* é de fato, como reconhecido na tradição antitruste, um espaço privilegiado tanto na teoria como na intervenção normativa e reguladora. Do ponto de vista teórico, não só por ser o *locus* da concorrência, como já apontado, mas especialmente porque os *instrumentos* da disputa competitiva são definidos por características técnico-produtivas específicas de cada indústria e por características do produto associadas à demanda; isto é, no âmbito do mercado *lato sensu*, podendo configurar determinados *padrões* de concorrência quando apresentem regularidade.

Além disso, aspectos regulatórios, infra-estruturais, sociais e mesmo macroeconômicos — *sistêmicos*, em suma — contribuem de forma decisiva para calibrar a intensidade do processo competitivo e eventualmente reforçar, em *feedback*, a *competitividade* das empresas ali atuantes e, por extensão, da indústria correspondente. Preservar e fortalecer a concorrência, nesse quadro, implica a criação/reprodução de um *ambiente competitivo*. Este compreende estratégias empresariais *inovativas* e a adoção de critérios de *eficiência* produtiva, no plano das empresas; e, no plano do mercado, a presença sistemática de *pressões competitivas* internas e potenciais (ameaça de entrada) e de *fatores sistêmicos* favoráveis à concorrência e à competitividade, seja oferecendo externalidades positivas (infra-estrutura adequada, mão de obra qualificada etc), seja assegurando condições macroeconômicas favoráveis ao crescimento e ao financiamento, seja mediante legislação adequada e outros instrumentos de defesa da concorrência e da política industrial, com destaque para os instrumentos cambiais e tarifários.

A implicação antitruste mais clara dessas últimas considerações é que a concorrência e a competitividade não brotam espontaneamente, mas dependem, de forma crucial, da adequação das condições ambientais e, por extensão, de medidas deliberadas de política; numa palavra, devem ser *construídas*, seja por iniciativa da *política* econômica e industrial, e com apoio da própria legislação antitruste, seja ainda pelas *estratégias* das próprias empresas, sob o acicrate da concorrência local e principalmente mundial, num contexto globalizado como o atual.

Nesse sentido, fortalecer a concorrência não implica obrigatoriamente “enfraquecer” (reduzir seu tamanho e/ou sua lucratividade) os concorrentes, como por vezes se depreende do antigo e muito citado *slogan* segundo o qual “as leis antitruste foram criadas para proteger a concorrência, e não os concorrentes”. No presente enfoque, concorrência fortalecida requer *ambiente* intensamente competitivo, o qual por sua vez supõe competidores fortes, isto é,

empresas competitivas por sua capacitação e por sua eficiência técnica, produtiva e organizacional. Na acepção schumpeteriana, mercado atomístico, com posto de unidades economicamente insignificantes e desprovidas de qualquer poder de mercado, enquanto paradigma competitivo, é uma lamentável ficção da ortodoxia econômica, que, se verdadeira, debilitaria o ambiente competitivo e o processo de concorrência ao ponto da inoperância, com conseqüente prejuízo ao consumidor e ao bem-estar social visto em perspectiva dinâmica.

4.2. Monopólio, oligopólio e poder de mercado

Posições monopolísticas são habitualmente tratadas na economia anti-truste sob os critérios da microeconomia tradicional, que a elas associa restrição à oferta e preços acima do nível competitivo para uma empresa maximizadora de lucros. A noção de poder de mercado é diretamente definida por essa capacidade de fixar preços acima dos custos marginais e unitários, absorvendo lucros acima do normal. Nesse enfoque estático, ela permite ao monopolista apropriar-se de parte do excedente do consumidor (efeito distributivo) e acarreta perda de bem-estar para o conjunto da sociedade (“peso morto”, efeito alocativo). Nesse quadro, supõe-se que a preservação de posições monopolistas tem por efeito, senão também por desígnio, exercer tal poder discricionário sobre preços de forma mais ou menos automática.

Os casos de oligopólio recebem um tratamento essencialmente semelhante. Uma importante tradição de análise econômica de oligopólio, possivelmente iniciada por Chamberlin, sustentava que em princípio agentes oligopolistas racionais deveriam operar como um monopólio com maximização conjunta de lucros, posteriormente repartidas por quotas. A incorporação progressiva e recente da teoria dos jogos na análise da interação estratégica oligopolista permitiu reformular a questão mais rigorosamente, buscando explicar rigidez de preços em níveis acima do competitivo por procedimentos de colusão tácita de preços, mediante formação de “pontos focais” (preços convencionais) ou liderança de preços. Tais condutas concertadas, explícitas ou tácitas, implicam preços e lucros supracompetitivos, embora não necessariamente no nível de maximização conjunta, e em geral em nível indeterminado. Seja como for, o resultado é tratado analogamente ao monopólio, como manifestação e exercício de poder de mercado, com prejuízo líquido alocativo e distributivo para a sociedade.

As exceções amplamente aceitas são apenas os chamados monopólios naturais — e, por extensão, “oligopólios naturais” —, que resultam de tamanhos mínimos eficientes das unidades econômicas significativos em comparação com o mercado. Tais situações tendem a ser aceitas como um custo social em perda de bem-estar a ser concedido em troca de um benefício de maior eficiência estática (custos unitários mais baixos), desde que o mono-

pólio seja submetido à regulação pública para assegurar que os preços de fato socializem tal benefício.

Em todo esse tratamento analítico perpassa a ênfase no preço e o viés estático, inclusive para expressar poder de mercado. Quanto ao primeiro aspecto, vale ressaltar que no enfoque schumpeteriano a concorrência não se reduz à concorrência em preços, assim como o poder de mercado não se expressa apenas neles. A concorrência, especialmente no âmbito das grandes empresas oligopolistas, se dá com instrumentos muito mais poderosos e eficazes, capazes de criar todo tipo de diferenciação (tecnológica, produtiva, comercial, organizacional, de mercado, estratégica) entre os concorrentes na busca pela apropriação de ganhos diferenciais ou quase-rendas monopolistas, e que Schumpeter (1943) caracterizou *lato sensu* como *inovações*. Nesse contexto, poder de mercado é bem mais diversificado nas causas e formas de manifestação, assim como nas possíveis formas de controle.

Quanto ao viés estático, também Schumpeter argumentou que os comportamentos restritivos associados convencionalmente às grandes empresas monopolistas e oligopolistas são apenas um momento, não raro temporário, do processo concorrencial por ele visto dinamicamente como de “destruição criativa” das estruturas econômicas preexistentes; representam “incidentes, muitas vezes inevitáveis, de um processo de expansão de longo prazo que eles mais protegem do que impedem. Não há mais paradoxo nisto do que em dizer que os automóveis podem correr mais *porque* são dotados de freios” (Schumpeter, 1943, p. 88). Patentes e outros mecanismos legais de proteção temporária e condicional a monopólios, associados à propriedade intelectual, não diferem em substância econômica de procedimentos defensivos destinados à proteção de vantagens competitivas conquistadas mediante esforços inovativos que, muito frequentemente (ainda que nem sempre), acarretam aumento de bem-estar social em perspectiva dinâmica.⁶ Evitar que tais ganhos monopolísticos sejam rapidamente exauridos por imitação fácil e difusão precoce (“dissipação de renda” na literatura⁷) é condição indispensável para assegurar retomo econômico aos investimentos (P&D, principalmente) voltados às inovações bem sucedidas, viabilizando um fluxo razoável das mesmas e os efeitos dinâmicos de bem-estar decorrentes. Distinguir entre esses casos e os de mero abuso de posição dominante no mercado é, em princípio, difícil, provavelmente não comportando regras *simplese* gerais; mas é essencial que a economia antitruste reconheça a importância do problema, para melhor enfrentá-lo.

6 Em certo sentido, por analogia, poder-se-ia considerá-los como “monopólios naturais” em acepção dinâmica, ao promoverem aumento de “eficiência dinâmica” dos mercados em detrimento de bem-estar a curto prazo. Inovações quase sempre implicam redução de preços a médio prazo.

7 Jorde & Teece (1992), p. 52.

Finalmente, cabe uma breve referência à distinção entre situações de monopólio e de oligopólio. Embora, como já notado, abordagens mais antigas ou mais ligeiras tendam a reduzir ambas as situações à simples e estaticamente indesejável existência de poder de mercado, a tradição antitruste, ao contrário, tende a adotar o critério de “mal menor” para o oligopólio — em princípio, com razão. Não por uma comparação direta e estática entre número de participantes — “mais” é preferível a “menos” —, mas por uma distinção *qualitativa* entre essas duas formas de mercado. Como nota Williamson, “é ingênuo considerar oligopolistas como monopolistas em parceria, *em qualquer sentido abrangente* — especialmente se possuem produtos diferenciados, têm diferentes situações de custos [...] e claramente carecem de um aparato de coordenação oligopolística”.⁸

Como as contribuições modernas à teoria da organização industrial têm mostrado⁹, esforços de colusão tácita (*a fortiori* cartéis) são muito complexos e não raro malsucedidos, devido às dificuldades de prevenir *free riding* e de coordenar preços focais ou sob liderança. De um ponto de vista dinâmico schumpeteriano, porém, é importante aduzir a extrema dificuldade, senão impossibilidade, nos oligopólios cujos padrões de concorrência envolvam dinamismo inovativo, de prevenir esforços competitivos inovativos rivais; em síntese, o surgimento de “*free riders* inovativos”, por assim dizer, capazes de boicotar esforços de coordenação voltados à estabilização das estruturas de mercado vigentes. Numerosos episódios recentes exemplificam esse fenômeno.

4.3. Concentração e barreiras à entrada

A tradição em organização industrial e na economia antitruste acabou por entronizar — inclusive na legislação — a noção de concentração industrial e suas medidas como variável-síntese das condições estruturais no mercado, com o intuito de inferir daí padrões de conduta anticompetitiva. No entanto, são questionáveis tanto a base teórica quanto empírica desta focalização na concentração industrial.

No plano teórico é discutível o significado da própria noção de concentração, quanto a seu conteúdo, e mais ainda quanto à sua medida¹⁰. Concentração é, a rigor, somente um indicador sintético de diferentes dimensões estruturais do mercado procurando captar particularmente, em simultâneo, o pequeno *núme-*

8 Williamson (1986), p. 224 (itálico no original). Ver também a respeito Margarida Afonso (1992), p. 32.

9 Por exemplo, Tirole (1988) cap. 8.

10 Por exemplo, Possas (1985), pp. 138ss.

ro de concorrentes e a *desigualdade* de tamanho entre eles. Não possui, portanto, um significado teórico preciso; não é possível afirmar, por exemplo, que em geral maior concentração implique maior poder de mercado e maior probabilidade de colusão tácita de preços entre as empresas. Tal relação, se existir, não é de causalidade direta; mormente sob um enfoque dinâmico, em que variáveis *estratégicas* devem ser consideradas adicionalmente às condições estruturais.

No plano empírico os numerosos testes estatísticos de regressão entre concentração e outras variáveis — especialmente de desempenho, como a lucratividade — resultam inconclusivos, permanecendo substanciais ambigüidades inclusive quanto à direção da causalidade.¹¹

A principal tendência atual desses estudos é tratar concentração e lucratividade como variáveis endógenas determinadas simultaneamente, como função da interação complexa de variáveis de custos, de demanda e estratégicas (expectacionais). A implicação para a política antitruste é que a antiga noção de que a estrutura de mercado é uma indicação segura para a conduta dos competidores e, por extensão, para balizar e justificar a intervenção estrutural, não mais se sustenta. O que não impede, entretanto, que algum índice de concentração adequadamente escolhido¹² seja válido como um primeiro sinal, ainda que insuficiente como elemento previsor, apontando para a possibilidade de condutas anticompetitivas. Em poucas palavras, a concentração industrial é uma condição *necessária* para a acumulação assimétrica de poder de mercado (no sentido amplo aqui adotado, e não só em preços), e por conseqüência para a possibilidade de seu exercício de forma anticompetitiva; mas de modo algum é condição *suficiente*.

Por outro lado, a tradição estruturalista nunca se limitou à análise da estrutura interna dos mercados e de sua concentração, mas ofereceu grande contribuição à teoria da organização industrial, desde os trabalhos pioneiros de J. Bain e P. Sylos-Labini no início dos anos 50, ao focalizar a *concorrência potencial* e as condições de *entrada* nos mercados, supostas desde então fortemente influenciadas por fatores estruturais¹³. A análise das forças da concorrência atuantes num dado mercado não pode prescindir, nesse sentido, de uma análise das *barreiras à entrada* e de seus determinantes, os quais desde

11 Veja-se a resenha de Geroski (1988), pp. 176ss.

12 O índice empregado habitualmente é o H.H. (Hirschman-Herfindahl), por indicação de *Horizontal Merger Guidelines* (1992). U.S. Dep. of Just e F.T.C., p. 15. Ele satisfaz a todos os requisitos técnicos para índices de concentração, inclusive o de refletir tanto a desigualdade como o número de participantes, sendo mais sensível à participação dos de maior *market share*.

13 Para uma síntese veja-se Possas (1985), pp. 100ss.; aportes mais modernos envolvendo teoria dos jogos encontram-se em Tirole (1988), cap. 8 e em Davies & Lyons (org.) (1988), cap. 2.

Bain (1956, Caps. 1 e 2) são considerados como essencialmente estruturais, isto é, relacionados a condições tecnológicas (vantagens tecnológicas não imitáveis, economias de escala e de escopo), às formas de concorrência típicas do mercado em questão (diferenciação do produto, comercialização, distribuição, serviços pós-venda, economias de escala e escopo ligadas às vendas) e ao acesso aos mercados supridores, de insumos ou de crédito, a custos mais vantajosos.

Embora a economia antitruste já tenha incorporado solidamente a análise das condições de entrada na caracterização dos possíveis efeitos anticompetitivos de configurações de mercado mais concentradas, decorrentes por exemplo de fusões e incorporações de empresas já atuantes¹⁴, nem sempre esse caráter essencialmente *estrutural* das barreiras à entrada é corretamente compreendido. Não é incomum encontrar-se referências na literatura diretamente envolvida na área, incluindo manifestações das agências governamentais antitruste, à criação de barreiras à entrada como possível *resultado* de atos de concentração, implicando uma suposta *conduta* anticompetitiva decorrente da maior concentração, quando na verdade tais barreiras, se existirem, são logicamente preexistentes à própria configuração do mercado e sua estrutura de *market share* atuais, porque elas decorrem de condições *estruturais*, técnico-produtivas e de mercado, que não são essencialmente alteradas por eventuais operações patrimoniais de concentração tomadas em si mesmas.

O anterior não significa que o grau de concentração, entre outros indicadores exteriores da estrutura do mercado, seja rigidamente determinado pelo nível das barreiras à entrada enquanto condição estrutural básica. Há muito as pesquisas em organização industrial têm revelado, por exemplo, que raramente a estrutura efetiva dos mercados reflete precisamente o nível de concentração que seria explicável pelo tamanho mínimo eficiente das unidades produtivas, quando se verificam economias de escala significativas. Com frequência o grau de concentração industrial dos mercados, em geral oligopolísticos, é substancialmente superior ao explicável por causas puramente técnicas ligadas ao tamanho, especialmente as economias de escala, como no caso típico do monopólio natural. Há, portanto, importantes graus de liberdade na configuração (e na concentração) dos mercados *vis-à-vis* os condicionantes estruturais da indústria e do mercado propriamente dito, expressos essencialmente no nível das barreiras à entrada, o que a própria tradição estruturalista admitia.¹⁵

Esta última formulou a chamada teoria dos “preços-limite”, isto é, preços impeditivos de entrada (o que a rigor corresponde, dada a demanda do

14 *Horizontal Merger Guidelines* (1992), pp. 25ss. Ver também Margarida Afonso (1992), pp. 20/21.

15 Ver, por exemplo, Lyons (1988), p. 54.

mercado como um todo, a uma *capacidade* instalada, esta sim, impeditiva de entrada), apenas como um parâmetro *estrutural* dos mercados (principalmente oligopolísticos) que apresentam significativas barreiras à entrada, cuja adoção efetiva supõe uma estratégia das empresas líderes de *preservar* a estrutura existente, e não como uma *determinação* estrutural inexorável. Por sua vez, a abordagem moderna ampliou ainda mais o espaço para a introdução de considerações *estratégicas* na formação dos preços e na instalação de capacidade, por firmas estabelecidas e por entrantes, sem com isso excluir — ao contrário, apenas qualificando — a determinação essencial das barreiras à entrada por fatores estruturais.

Do ponto de vista da política antitruste, é essencial avaliar a extensão e a rapidez com que as medidas de intervenção no mercado conseguiriam prevenir os indesejáveis efeitos anticompetitivos de um ato de concentração mais eficazmente do que o mercado seria capaz de fazer por si mesmo; o que requer invariavelmente uma análise cuidadosa das condições de entrada no mercado, em princípio *independentemente* do grau de concentração vigente, uma vez que é a entrada “a resposta natural do mercado a lucros excessivos”, e sua eficácia reduziria a necessidade de ação antitruste em cada caso específico (Geroski, 1988, p. 182). Com efeito, nos anos 80 foi proposta a chamada teoria dos *mercados contestáveis*, procurando examinar justamente as condições nas quais um mercado concentrado, oligopolístico ou até monopolístico, pode apresentar desempenho competitivo nos preços (conduta) e nos custos (eficiência) apenas sob ameaça de entrada da concorrência potencial, sem necessidade de reduzir a estrutura à condição atomística da concorrência perfeita, e visando ainda extrair daí implicações normativas (Baumol, 1982).

O problema desse enfoque é que as condições requeridas para a perfeita contestabilidade de um mercado — da qual a concorrência perfeita seira apenas um caso particular — são tão restritivas quanto esta última: livre entrada (sem custos e com livre acesso à tecnologia e aos insumos) e saída (ausência de *sunk costs*, custos irrecuperáveis) e impossibilidade de retaliação via preços em tempo hábil após a entrada. Como a presença tanto de economias de escala quanto de ativos específicos (como os tecnológicos, básicos na concorrência contemporânea) implicam *sunk costs*, e por conseguinte barreiras à entrada e à saída, bem como a hipótese de preços inflexíveis das firmas estabelecidas por mais tempo que o necessário à instalação de nova capacidade produtiva é francamente irrealista¹⁶, os mercados oligopolísticos do mundo real são tudo menos contestáveis, e preços acima do nível competitivo (assim como as margens de lucro correspondentes) são a situação normal e estrutural dos

16 Ver a respeito Lyons (1988), pp. 53-55 e Shepherd (1984).

mesmos. Possíveis exceções, as únicas citadas na literatura, são determinados mercados de serviços (rotas aéreas, por exemplo); e a importação de produto homogêneo sem proteção tarifária efetiva produz efeitos equivalentes, sem no entanto que constitua propriamente entrada, que pressupõe por definição instalação de nova capacidade de produção no mercado. As implicações normativas ficam igualmente prejudicadas pelo irrealismo de eventuais medidas destinadas a tornar contestável um oligopólio.

4.4. Eficiência e inovação

A noção de eficiência, essencial para as questões normativas em Economia em geral e para a política antitruste em particular, tem acepções muito diferentes, que convém explicitar. Pelo menos três têm emprego habitual em Economia: eficiência produtiva, alocativa e distributiva. Uma quarta, potencialmente mais interessante na presente perspectiva, já começa a ser utilizada: a de *eficiência dinâmica*. Uma especificação adicional desta última é a de *eficiência seletiva* dos mercados, definida no âmbito do enfoque evolucionista/neo-schumpeteriano, que será referida brevemente embora seja provavelmente a mais relevante para posterior aprofundamento.

A noção de *eficiência produtiva* é a mais simples e direta, numa abordagem despreziosa: significa operar a técnica produtiva instalada numa dada unidade produtiva num nível próximo o bastante do rendimento máximo permitido teoricamente por uma 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.

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. 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 (atômica) 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. A visão teórica schumpeteriana, ao contrário, não considera esse tipo de 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.

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”, seja o que for o significado disto. 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). Na visão schumpeteriana, como visto, a dimensão mais relevante da concorrência — inclusive para efeito de extrair dos mercados o máximo de eficiência social (bem-estar) — não é essa de ajustamento, 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*. Em decorrência, a própria noção de “lucro normal”, como sustentava Schumpeter, *perde sentido* teórico e empírico.

Uma noção mais avançada de *eficiência dinâmica* dos mercados vem sendo proposta ultimamente na literatura econômica antitruste¹⁷. Ela 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 supracompetitivos, 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

17 Geroski (1988), p. 189; Jorde & Teece (eds.) (1992), Introd., pp. 15-16; e principalmente Baumol & Ordovery (1992).

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 EUA 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). 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 paretiano, à medida em que é identificada como eficiência alocativa *intertemporal* — uma alocação Pareto — ótima de recursos entre presente e futuro (Baumol e Ordovery, 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 encontrem 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. Em termos de bem-estar social, o pressuposto implícito é o de que o processo de inovação é essencial para o desenvolvimento econômico e que 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). 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.

Uma última observação 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. 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. Nesse quadro, 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 interfirmas em lugar de restringi-los.

5. Conclusão

Para Schumpeter, o capitalismo é, por natureza, um *método de transformação* econômica, o que significa que seu desenvolvimento — a dinâmica capitalista — tem origem em fatores *internos* ao próprio sistema econômico, não se constituindo somente em uma adaptação a perturbações de natureza exógena. A presença da competição, como força motriz básica que movimenta as engrenagens, no interior da empresa, na direção da formulação das suas respectivas estratégias competitivas é, portanto, um elemento crucial da abordagem schumpeteriana. A inexistência de qualquer tipo de teleologia no sistema econômico abre novas possibilidades de reflexão teórica sobre as *formas de concorrência* utilizadas pelas firmas e sobre seus resultados em termos de eficiência econômica.

Isto *não* significa, em absoluto, negar o papel decisivo da(s) estrutura(s) de mercado na(s) qual(is) a firma está inserida. Contudo, os elementos estruturais geram *condicionantes* que circunscrevem e informam as estratégias competitivas, as quais, desta forma, mantêm o poder de alterá-los. A presença de padrões estáveis de competição se deve, provavelmente, menos a uma relação determinística — estatisticamente verificável — para com a estrutura de mercado, e mais à existência de formas de competição *temporalmente estáveis*,

resultado da difusão de comportamentos médios e convenções institucionalmente enformadas. Contudo, cedo ou tarde os eventuais padrões serão atingidos pelos “ventos perenes da destruição criadora” — fenômeno inerente à própria natureza do capitalismo — cuja mediação se conduz pela ação de *comportamentos não-médios*, isto é, inovativos.

A concepção schumpeteriana da concorrência certamente torna a implementação de políticas antitruste muito mais complexa, além de apontar falhas graves nos princípios que têm orientado a formulação dos arcabouços legais e sua implementação nas últimas décadas. Boa parte das ações antitruste usualmente empreendidas, por estarem baseadas em uma análise estática das eficiências alocativas, podem sacrificar, em nome destas, ganhos de longo prazo derivados de um ritmo superior de incorporação do progresso técnico (eficiência dinâmica e seletiva).

Contudo, tais constatações não são argumentos suficientes para descartar a utilidade de se estabelecer algum tipo de regulação antitruste. O dilema já presente em Smith, de que o mesmo motivo-lucro em que se assenta o dinamismo do capitalismo pode levar a práticas competitivas que o jargão antitruste denominaria de “lesivas ao consumidor” é real, e Schumpeter de certo modo subestima a possibilidade de que, em certos contextos institucionais e configurações da rivalidade oligopolista, a lógica de valorização do capital possa levar a comportamentos colusivos que não sejam apenas uma proteção para o processo inovativo subjacente.

É importante ainda ressaltar a necessidade de se articular a política antitruste à política industrial. 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 o conceito de eficiência econômica que lhes serve de base seja reconstruído. 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 equivocada da concorrência 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.

6. Bibliografia

- AFONSO, M. A Catalogue of Merger Defenses Under European and United States Antitrust Law. *Harvard International Law Journal*, 33 (1), Winter, 1992.
- AREEDA, P. Antitrust Law as Industrial Policy: should judges and juries make it?. In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.). *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press, 1992, Cap. 2.
- BAIN, J. *Barriers to New Competition*. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press, 1956.
- BAUMOL, W. Contestable Markets: an Uprising in The Theory of Industrial Structure. *American Economic Review*, 72 (1), março, 1982.
- BAUMOL, W. e ORDOVER, J. Antitrust: Source of Dynamic and Static Inefficiencies?. In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.), *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press, 1992, Cap. 4.
- BONNER, A. R. e KRUEGER, R. 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, 1991.
- DAVIES, S. e LYONS, B. (Eds.). *Economics of Industrial Organization. Surveys in Economics*. Londres: Longman, 1988.
- DEWEY, D. *The Antitrust Experiment in America*. New York: Columbia University Press, 1990.
- FARINA, E. Desregulamentação e Controle do Abuso do Poder Econômico: Teoria e Prática. *Revista de Economia Política*, 14 (3), julho/setembro, 1994, pp. 78-93.

- GEROSKI, P. Competition Policy and the Structure-Performance Paradigm. In: DAVIES, S. e LYONS, B. (Eds.), 1988, op. cit., Cap. 5.
- HORIZONTAL, Merger Guidelines*. U.S. Dept. of Justice and Federal Trade Commission, 1992.
- JORDE, T. e TEECE, D. Introduction. In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) *op. cit.* New York: Oxford University Press, 1992.
- _____. *Innovation, Cooperation and Antitrust*. In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) 1992, op. cit., Cap. 3.
- LYONS, B. Barriers to Entry. In: DAVIES, S. e LYONS, B. (Eds.) 1988, *op. cit.*, Cap. 2.
- NELSON, R. e WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press, 1982.
- OECD. *Competition and Economic Development*. Paris: OECD, 1991.
- POSSAS, M. L. *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. São Paulo: Hucitec, 1985.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin Hyman, 1987.
- _____. *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1954; trad. port. *História da Análise Econômica*, Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- SHEPHERD, W. Contestability vs. Competition. *American Economic Review*, 74 (4), setembro, 1984.
- SMITH, A. *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. São Paulo: abril, 1982.
- TIROLE, J. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1988.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- _____. *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1986.
- _____. Antitrust Lenses and the Uses of Transaction Cost Economics Reasoning. In: JORDE, T. M. e TEECE, D. J. (Eds.) (1992), *op. cit.*, Cap. 7.