

Pontos para uma agenda econômica para a ação antitruste

Edgard Antonio Pereira¹

Sumário: 1. Introdução. 2. A condição de entrada dos mercados. 3. As reações dos competidores. 4. O novo paradigma tecnológico e a atual fase da industrialização brasileira. 5. O novo quadro de referência e o papel do sistema de defesa da concorrência.

1. Introdução

A redefinição do padrão de funcionamento da economia brasileira nos anos 90 conferiu papel primordial à ação antitruste na reordenação dos mecanismos de atuação governamental no funcionamento dos mercados. Intervenção, para alguns, disciplinamento, para outros, o fato é que a ação antitruste constituiu-se em um elemento fundamental no redesenho do novo *modus operandi* da economia brasileira.

A indústria brasileira, até os anos 90, apresentava, em largos traços, as seguintes características: forte sistema de proteção, através de um rígido controle de importações e regulação da instalação de empresas nos principais setores industriais; exploração monopolizada por empresas estatais da extração e transformação de minérios, combustíveis e de setores de infra-estrutura; predominância de indústrias nacionais na produção de alguns insumos básicos importantes, produtos intermediários de uso difundido e em setores produtores de bens de consumo final não sofisticados; e, finalmente, liderança de empresas multinacionais nos setores mais dinâmicos e de maior valor agregado da indústria. Constituído de forma a viabilizar a substituição de importações para o mercado interno por produção interna, o modelo foi revisto na virada da década de 70, início dos anos 80, passando a incorporar um componente exportado crescente, resultante da manipulação da taxa de câmbio e da concessão *ad hoc* de incentivos, como forma de ajustamento aos choques do petróleo e, principalmente, à crise do endividamento externo. A moldura deste quadro

1 Professor do Departamento de Teoria Econômica da UNICAMP, *ex-visiting scholar* da Universidade da Califórnia, Berkeley, e economista associado à Franceschini e Miranda Advogados.

era um extenso e intenso aparato institucional de regulação estatal que estabelecia as condições de operação de cada mercado, através de um amplo conjunto de agências e regulamentações que, ao final, acabavam por definir a estruturação do mercado ao conceder autorizações para instalação de empresas e organizar suas práticas de mercado, forjando, no limite, as próprias lideranças em cada setor.

Um dos mecanismos fundamentais para a atuação do governo neste contexto foi o sistema de controle de preços. Sem entrar nos detalhes do seu funcionamento, este sistema era a síntese da concepção então prevalecente sobre a dinâmica dos mercados. Indústrias dispersas e com grande número de produtores seriam naturalmente competitivas; indústrias concentradas naturalmente exerceriam seu poder de mercado em benefício próprio, aumentando preços e controlando a oferta, de modo a maximizar seus lucros. Para as primeiras, as forças de mercado seriam suficientes para promover o bem-estar. Para as outras, somente a ação estatal poderia fazer prevalecer o interesse coletivo sobre o interesse estreito das empresas. Uma vez que o modelo mais geral requeria o controle estrito das importações e a regulação governamental da entrada de novos produtores, somente a ação governamental de controle direto sobre os preços poderia suprir a ausência destes mecanismos típicos de pressão competitiva.

Como corolário, o sistema de controle de preços acabou por se transformar no principal instrumento de cartelização dos mercados. A definição de reajustes idênticos, setoriais, para todas as empresas de um mesmo mercado, a criação de interlocutores privilegiados junto ao governo, e várias outras práticas, acabaram por viabilizar e avalizar a concentração generalizada dos mercados industriais.

O novo modelo que se instalou a partir dos anos 90 assentou-se em bases radicalmente distintas destas. A abertura da economia às importações, a desregulamentação dos mercados e a privatização de empresas estatais redefiniram completamente o funcionamento da indústria brasileira e requerem um novo arranjo institucional, compatível com este novo quadro. O sistema de controle de preços era, obviamente, aquele que primeiro deveria ser reformulado. Sendo o mecanismo mais direto de atuação governamental no funcionamento dos mercados, a passagem do sistema de controle para o de defesa da concorrência era o movimento inicial crucial para fazer valer o novo modelo. Da mesma maneira, outras áreas do governo, em particular aquelas das quais emanam políticas gerais de estímulo ou restrições às decisões estratégicas das empresas, deveriam reformular-se quase que imediatamente, de forma a criar um novo conjunto institucional articulado. No entanto, passada mais de meia década da mudança do modelo, a maior parte destas áreas não se readaptou à nova realidade. Para citar alguns exemplos, é o caso do sistema de financiamento de

longo prazo ao investimento, da política de comércio exterior, particularmente em seus mecanismos de estímulo às exportações e de proteção à concorrência desleal, e, o mais notório de todos, a política industrial.

De fato, a passagem do sistema de controle de preços para o de defesa da concorrência foi um exemplo de transição institucional bem sucedida. A burocracia adaptou-se ao seu novo papel, ocupando rapidamente o espaço institucional a ela reservado. A consolidação da legislação sobre a matéria, a redefinição das atribuições dos antigos controladores de preços, a expressão mais organizada, ainda que tímida e difusa, do interesse do consumidor, entre outros, foram fatos importantes que levaram à afirmação da nova forma de atuação do governo.

No entanto, como seria de se esperar em um processo de transição, muitas das vicissitudes por que tem passado o sistema decorrem da incompreensão, em áreas do governo integradas ao sistema de defesa da concorrência, das características do novo modelo e do papel a elas reservado no novo contexto.

É provável, e esta é a esperança, que o tempo e a atuação dos vários atores na operação nesse novo contexto acabem por gerar os elementos necessários à consolidação do novo quadro institucional.

É nessa linha que se situa o presente artigo. Pretende ser uma contribuição a um inadiável debate sobre os fundamentos — econômicos, no que me diz respeito — da nova ação antitruste. Como forma de iniciar a discussão, proponho uma lista de conceitos econômicos que de alguma maneira podem ser funcionais na formação da opinião sobre atos econômicos típicos dos mercados que porventura possam ser objeto de análise por interessados no tema em geral ou por autoridades de defesa da concorrência. Entretanto, a mera listagem dos conceitos econômicos tradicionalmente utilizados na literatura afim não esgota os itens preliminares do debate. É imprescindível posicioná-los no contexto específico da economia brasileira, incorporando a reflexão sobre as suas características básicas, as peculiaridades do seu processo de desenvolvimento e da sua inserção no mercado internacional. Tal reflexão delineará o necessário contraponto entre a aplicação *tout court* das técnicas usuais de análise da dinâmica dos mercados em economias avançadas e o contexto de uma economia periférica, em desenvolvimento e em processo de redefinição radical das suas bases de operação.

2. A condição de entrada dos mercados

A condição de entrada do mercado é o indicador mais geral do grau de competição de um setor. Ela resulta da interação entre os vários atributos do mercado (possibilidades de diferenciação do produto, magnitude das econo-

mias de escala, etc.) sintetizando-os, e definindo, para um dado tamanho de mercado, o grau de concentração e as margens de lucro das empresas.

O precursor neste tema foi Bain (1956)² que, em trabalho pioneiro, estabeleceu as principais fontes de barreiras à entrada dos mercados e uma taxinomia para o comportamento das empresas já instaladas no mercado, face às possibilidades de entrada de um novo concorrente.

Para o autor, seriam as seguintes as fontes de barreiras à entrada:

a) *economias de escala*: se a escala mínima de produção é significativa em relação à demanda do mercado, só um número limitado de produtores é viável nesse mercado e estas empresas auferirão lucros maiores dos que aqueles obtidos em condições de perfeita competição, sem que isso atraia a entrada de novos produtores.

b) *vantagens absolutas de custo*: as firmas estabelecidas no mercado podem operar com custos menores do que uma eventual entrante em função de acesso privilegiado, diferenciado ou exclusivo, a insumos estratégicos, amparados por contratos ou relações informais com seus fornecedores. O aprendizado (*learning by doing*) e eventuais inovações secundárias, criadas a partir da operação cotidiana das rotinas de produção, criam vantagens adicionais para a firma já instalada.

c) *diferenciação dos produtos*: as especificidades, objetivas ou subjetivas, do produto da firma instalada podem sustentar a lealdade à marca e constituir-se em um custo adicional para a potencial entrante.

d) *requisitos de capital*: um fator adicional, não necessariamente com a mesma generalidade que os anteriores, também pode ser fonte de vantagens para a firma instalada: o acesso diferenciado a capitais de terceiros. A hipótese, neste caso, é que o risco de crédito é superior para as empresas que planejam entrar em um novo mercado em relação às já existentes. Logicamente, esta limitação, se efetiva, será diferente conforme a maneira pela qual a entrada se daria, por exemplo, a instalação de uma nova planta ou a aquisição de uma já em operação.

Bain ainda especifica três tipos de conduta das firmas instaladas face à ameaça de uma entrada.³

a) *entrada bloqueada*: as firmas já instaladas agem como se não houvesse possibilidade de entrada. Fixam preços e quantidades sem levar em consideração qualquer concorrência potencial.

2 Bain, J. 1956. *Barriers to New Competition*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

3 A ênfase na conduta par aa definição da condição de entrada implica admitir que a avaliação sobre o grau de dificuldade da entrada em um mercado só pode ser objetivamente apreendido pela observação do comportamento das firmas instaladas. Qualquer critério de avaliação das eventuais dificuldades à entrada seria menos eficiente do que o simples acompanhamento das decisões tomadas pelas firmas já instaladas.

b) *entrada impedida*: embora a entrada não seja naturalmente bloqueada, as firmas agem de forma a impedir a entrada. A possibilidade de entrada faz com que as empresas alterem seu comportamento fixando preços e quantidades que inviabilizem a entrada de possíveis concorrentes; como resultado, impede-se a entrada.

c) *entrada acomodada*: as empresas instaladas julgam mais lucrativo permitir a entrada de novos concorrentes do que a alternativa de tentar erigir custosas barreiras à entrada.

Centrada nestes conceitos, a análise de Bain leva à conclusão — inusitada para a época — de que um mercado não monopolizado pode operar normalmente — ou em equilíbrio como diriam os mais ortodoxos — com lucros acima dos normais, sem que isso fosse eliminado pela entrada de novos produtores. Tal conclusão chocava-se frontalmente com o pensamento *mainstream* de então e deu origem a uma série de trabalhos sobre o tema, abrigados sob a denominação genérica de organização industrial. Em conjunto com as novas teorias sobre o comportamento da firma, críticas em relação à visão ortodoxa prevalecente, esta literatura de organização industrial reinou soberana por décadas, criando uma referência em separado, em grande medida desconectada dos demais temas da teoria econômica convencional, para a análise do funcionamento dos mercados, em particular os industriais.

Este reinado só veio a ser objetivamente contestado nos anos 80, com a teoria dos mercados contestáveis formulada por Baumol e outros — Baumol *et alli* (1982)⁴. Estimulada pelas novas técnicas de produção, e seus reflexos sobre os custos e a alocação dos recursos produtivos, e pela ação da política antitruste americana, a teoria dos mercados contestáveis logrou unificar uma série de argumentos que permitiriam à teoria neoclássica convencional retornar ao debate sobre o funcionamento dos mercados, repondo seus conceitos mais caros, em particular o de ausência de lucro acima do normal em situação de equilíbrio. O grande achado era que, agora, este resultado, típico dos mercados concorrenciais, aplicava-se também a mercados concentrados. Em outras palavras, mesmo os mercados concentrados (monopólios e oligopólios), numa situação de contestabilidade, funcionariam como se concorrenciais fossem, na medida em que seu ponto ótimo de produção implicaria lucro de monopólio nulo.

Vejamos, de forma não rigorosamente organizada, os principais conceitos desta teoria:

4 Baumol, W., E. Bailey, e R. Willig. 1982. *Contestable Markets and Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

a) *firmas multiprodutoras*: as firmas, na maior parte das vezes, produzem uma gama de produtos e não apenas um único, como é usual nas análises convencionais. Estes produtos podem ser fabricados isoladamente ou em conjunto, dependendo das vantagens em termos de custos de produção em cada situação.

b) *subaditividade de custos*: uma função de custos é subaditiva se é menos custoso uma única firma produzir um bem do que mais firmas o fazerem de maneira independente.

b) *economias de escopo*: existem se o custo da produção em conjunto é menor do que o da produção independente.

c) *sunk costs*: são custos irrecuperáveis que uma empresa incorre para a produção a curto prazo. Diferem dos custos fixos na medida em que estes, embora fixos a curto e longo prazo, são recuperáveis no caso de cessação total da produção e encerramento de atividades da firma.

d) *contestabilidade*: um mercado é contestável quando não existem custos de saída, o que equivale dizer que, nestes mercados, os sunk costs são iguais a zero.

Em rápidas palavras, a teoria sustenta que se um mercado é contestável, a possibilidade de entrada de novos produtores obrigará as empresas instaladas a fixarem preços de mercados competitivos, sem lucro de monopólio. O mercado assim agiria por estar sujeito à uma entrada facilmente reversível (*hit and run*) de um competidor potencial.

Por outro lado, o número de empresas no mercado (uma, poucas ou infinito) dependeria exclusivamente das características técnicas do processo produtivo do bem em questão. A configuração do mercado seria aquela tecnicamente mais eficiente, sem nenhuma consequência sobre o grau de competição do mercado. Este seria dado pela concorrência potencial. Como resultado, a teoria dos mercados contestáveis permite sustentar a existência de monopólios ou oligopólios naturais. A produção se dá da maneira mais eficiente, ao menor custo possível, e o bem-estar do consumidor, expresso em preços de mercados competitivos, é garantido pela contestabilidade do mercado.

A discussão acadêmica das hipóteses e definições desta teoria é vasta e controvertida. Algumas das idéias sugeridas pela teoria têm, entretanto, um apelo prático imediato. "Contestabilizar" ou favorecer a contestabilidade dos mercados, seria, sem dúvida, uma medida para torná-los mais competitivos e condicionar o comportamento das firmas já instaladas. Uma possível maneira de se fazer isso seria criar mecanismos que facilitassem a liquidação de compromissos necessários de serem assumidos para a entrada em um mercado. Assim, a redução de eventuais custos de saída tornaria o mercado mais

competitivo. Se isto faz sentido em mercados concretos, e, neste caso, quais seriam os mecanismos é uma questão em aberto.

Por outro lado, a discussão sobre contestabilidade dos mercados acaba, via de regra, introduzindo um elemento em princípio estranho a esta teoria, mas que, na prática, acaba se ligando às idéias por ela sugeridas. As importações, embora obviamente não se possam caracterizar como uma entrada no mercado, visto que não há, de fato, nenhuma alteração na estrutura produtiva de um mercado, acabam por representar uma das formas de se "contestabilizar" os mercados. Talvez os próprios autores da teoria não chegassem a este ponto. No entanto, no contexto de globalização da produção atual, não se pode descartar o fato de que, ao definir seus planos de produção e vendas, as grandes empresas transnacionais vêem o mundo como um grande mercado supridor de insumos, um espaço ampliado de organização dos fluxos e das etapas do processo produtivo e uma área em grande medida unificada de vendas. Sob esta perspectiva, o fluxo de importações (exportações *worldwide* das empresas transnacionais) nada mais é do que o resultado de opções alocativas destas empresas. Em um cenário de liberalidade nos fluxos de comércio internacional e liberdade de associação entre produtores e distribuidores internos com fornecedores internacionais, as importações são, de fato, uma forma de se penetrar nos diferentes mercados sem o ônus de se incorrer em custos de instalação em cada mercado local.

3. As reações dos competidores

A caracterização da condição de entrada dos mercados, tratada no item anterior, fornece o substrato básico para o comportamento das empresas face à dinâmica competitiva dos diferentes setores. Entretanto, o processo de decisão da firma obedece também a fatores relacionados à estratégia por ela adotada na tomada de decisões. Das opções adotadas pelas firmas resultará o vetor de preços e quantidades vigente no mercado.

Na ausência de comportamento colusivo, essas decisões da empresa quanto a preços e quantidades baseiam-se em hipóteses que a firma faz sobre as possíveis reações das concorrentes que a sua ação provocará.

A literatura econômica tradicional apresenta vários modelos para tratar as diferentes estratégias seguidas pelas firmas nas suas decisões e as hipóteses sobre o comportamento reativo da rival. Embora sejam modelos desenhados para situações de duopólio, o comportamento típico deles resultantes podem ser estendidos, na opinião de seus seguidores, a oligopólios em geral. Os modelos podem ser agrupados basicamente em modelos seqüenciais com liderança em quantidades ou liderança em preços e modelos simultâneos, também com liderança em preços e ou quantidades. Vejamos os principais:

a) *Modelo seqüencial de liderança em quantidades (Modelo de Stackelberg)*: neste modelo a empresa líder é a introdutora dos novos produtos no mercado e é quem fixa a quantidade ofertada. A empresa seguidora adaptará a sua decisão de produzir a este dado volume, adequando-se à ação da empresa líder. A empresa líder, por seu turno, ao fixar seu volume de produção, leva em consideração esse comportamento da empresa concorrente. O modelo propõe que a empresa líder irá maximizar seus lucros com base na curva de demanda resultante da adição da sua própria demanda à curva de demanda da concorrente.

b) *Modelo seqüencial de liderança em preços*: neste caso a empresa líder é uma *price maker*, fixando o preço do produto no mercado, e a outra empresa é uma *price taker*, ajustando-se ao preço fixado pela líder. A empresa líder, entretanto, considera ao tomar sua decisão o fato de que sua concorrente irá vender uma certa quantidade ao preço por ela estipulado. Assim, a demanda residual é, neste modelo, a função relevante para a maximização dos lucros da empresa líder.

c) *Modelo simultâneo de quantidades (Modelo de Cournot)*: ambas as empresas, por desconhcerem a quantidade que a concorrente irá colocar no mercado, procuram *estimar* esta quantidade e agem com base neste valor esperado. O ajustamento típico deste modelo usa como mecanismo básico a hipótese simplista de que a concorrente manteria, para o período seguinte de produção, o mesmo montante ofertado no presente, e com base nesta hipótese, ambas reavaliariam sua produção para o período subsequente.

d) *Modelo simultâneo de preços (Modelo de Bertrand)*: neste modelo, o equilíbrio só ocorreria quando os preços em vigor no oligopólio (duopólio, a rigor) fossem os mesmos que seriam praticados se o mercado fosse competitivo, vale dizer, sem lucro de monopólio. Isto ocorreria porque cada concorrente sabe que se os preços praticados não forem os equivalentes aos de mercados competitivos, a empresa que estiver praticando o menor preço receberá toda a demanda do mercado. Como isto vale para ambas, o único preço que impede que o concorrente domine o mercado é o preço competitivo.

Estes modelos, tradicionalmente utilizados para estilização do comportamento das firmas em mercados concentrados, são muito restritivos e valem-se de hipóteses bastante estreitas para a obtenção de seus resultados.

Uma vertente teórica mais recente, alternativa aos modelos tradicionais, propugna um tratamento mais realista do problema e oferece soluções que, embora menos elaboradas do ponto de vista formal, apresentam resultados mais próximos do que na realidade ocorre no cotidiano dos mercados.

Basicamente esta abordagem sustenta que as decisões empresariais são tomadas com base em rotinas operacionais fundamentalmente estáveis. Estas rotinas levariam as empresas a adotar um comportamento convencional, acreditando que a atual situação do mercado irá prevalecer até que algum fato

relevante leve a empresa a mudar sua opinião. Este padrão de comportamento, adotado tacitamente por todos os concorrentes, daria certa estabilidade ao mercado, ao mesmo tempo em que capacitaria cada competidor a reconhecer e enfrentar mais adequadamente eventuais mudanças estruturais do mercado. Da mesma forma, as próprias iniciativas das empresas que levam a alterações significativas do mercado (lançamento de novos produtos, introdução de novos métodos produtivos, etc.) também seriam objeto de rotinas operacionais semelhantes às relacionadas à produção propriamente dita. Esta perspectiva apoia-se na separação analítica entre estratégias de introdução e difusão de inovações, que levam a transformações estruturais do mercado, e estratégias de curto prazo, afetas à definição dos preços e das quantidades ofertadas, tais como aparecem nos modelos tradicionais.

Estas últimas constituem-se apenas em momentos de ajustamento de uma estrutura de mercado estruturalmente estável. A dinâmica relevante para o mercado é aquela dada por suas *mudanças* estruturais, resultante do ritmo e da característica do progresso técnico do setor. É destas que dependerá sua subsistência, dinamismo e a magnitude dos seus impactos sobre a economia como um todo.

Ademais, estas mudanças estruturais resultantes do progresso técnico não são processos que possam ser exclusivamente avaliados a partir das decisões e estratégias adotadas pelas firmas isoladamente. É um processo amplo que tem determinações que, em grande medida, ultrapassam os limites da própria empresa; ultrapassam mesmo os limites do próprio setor em questão. O *trend* tecnológico global, o ritmo de expansão da economia, o grau de pressão competitiva sobre as estruturas de mercado tais como se apresentem e, destacadamente, o arranjo institucional prevalecente são fatores essenciais para a configuração de um ambiente propício à criação e difusão de inovações e manutenção de um ritmo elevado de introdução de progresso técnico.

4. O novo paradigma tecnológico e a atual fase da industrialização brasileira

Como se disse na introdução deste artigo, a redefinição do padrão de funcionamento da economia brasileira alterou completamente as bases do nosso processo de industrialização. Internacionalização, eficiência e competitividade têm sido as palavras-símbolo destes novos tempos. Desindustrialização, sucateamento e estagnação as suas contrapartidas. Entre estes dois conjuntos de conceitos organiza-se o debate e polariza-se a ação política dos vários atores públicos e privados.

De fato, a abertura econômica é um forte estímulo ao aumento da eficiência da indústria nacional. A pressão competitiva das importações é decisiva para o comportamento da indústria local mesmo em países desenvol-

vidos. Caves e Barton (1989)⁵ mostram, em estudo sobre a economia americana no período 1967-1985, o papel fundamental desempenhado pelo coeficiente de penetração das importações no crescimento da produtividade da maioria dos setores industriais americanos.

Entretanto, a simples abertura econômica não é garantia para o deslançar de um ciclo virtuoso de crescimento da produtividade, progresso e bem-estar. É certo que a pressão competitiva é uma conseqüência inexorável da abertura econômica. Os resultados desta pressão, no entanto, não estão dados *a priori*. Transformá-la em instrumento ativo para a reestruturação industrial requer uma série de medidas adicionais direcionadas a readaptar a indústria brasileira ao novo quadro, assim como a criação de um ambiente institucional propício, compatível com o novo padrão de funcionamento da economia.

Mais ainda quando se tem em conta que essa abertura da economia está se dando em meio a um processo global de transição do paradigma tecnológico definidor das formas básicas de produção e organização industrial à escala internacional. Este é um fato extremamente importante que não pode ser desconsiderado na montagem de políticas, explícitas ou implícitas, de reestruturação industrial.

Vejam, seguindo os passos de Perez (1988)⁶, as características deste novo paradigma e seus reflexos sobre o desenvolvimento de países periféricos.

As teorias tradicionais sobre progresso técnico tratam de maneira independente cada produto produzido e lançado no mercado. Cada novo produto seria, no limite, uma inovação radical. A autora, ao contrário, apoiando-se em Schumpeter (1939)⁷, sustenta que, na verdade, os produtos são construídos *baseados* uns nos outros e interconectados em *sistemas tecnológicos*. Cada produto tem um ciclo de vida que se desenvolve dentro de uma família de produtos que, por seu turno, deriva-se tecnologicamente de um sistema mais amplo.

Estes sistemas tecnológicos são interdependentes e interconectados por um paradigma técnico-econômico mais geral. Nas palavras da autora, “O sistema tecnológico dos bens de consumo duráveis em seu conjunto é envol-

5 Caves, R. E. e Barton D. R. 1989. “Efficiency, Productivity Growth and International Trade” in Audestsch, d. B., Sleuwaegen, L. e Yamawaki, H. (ed.) *The Convergence of International and Domestic Markets*, Amsterdam: North Holland.

6 Perez, C. 1988. “New Technologies and Development”, in Freeman, c. e Lundval, B. 1988. *Small Countries Facing the Techonological Revolution*, London: Pinter Publishers.

7 Schumpeter, J. A. 1939. *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Progress*, New York: McGraw-Hill.

crado por um paradigma técnico-econômico mais amplo, caracterizado por produção em massa, fluxo contínuo e intensivo em energia, que se formou principalmente nos anos 20 e 30, difundiu-se e generalizou-se a partir do esforço de guerra até os anos 50 e então entrou em sua fase madura.”⁸ Outros sistemas tecnológicos, utilizando-se de princípios semelhantes, desenvolveram-se e moldaram a produção industrial tal como ela se nos apresenta até recentemente.

Esse vasto conjunto de sistemas tecnológicos atingiu sua maturidade, ao mesmo tempo em que começou a se tornar hegemônico um novo paradigma tecnológico, baseado na microeletrônica, na intensidade de informação e na flexibilidade da produção. Neste contexto, “indústrias maduras são reconvertidas, produtos maduros são redesenhados, novos produtos e indústrias aparecem e crescem, sustentando o crescimento de novos sistemas tecnológicos baseados em outra sorte de conhecimento relevante e requerendo e gerando novas habilidades e externalidades”⁹.

Para os países em desenvolvimento, as implicações desta transição de paradigmas é ainda mais importante. De fato, se de um lado a transição tecnológica em curso amplia o lag entre países avançados e em desenvolvimento, também sucateia empresas e setores a nível internacional. Além disso, possibilita que o aprendizado dos novos conceitos se dê praticamente ao mesmo tempo em que vários outros estão aprendendo. Ademais, muitos dos pioneiros podem estar se recuperando de erros cometidos pela inexperiência no novo paradigma. Tudo isso, aliado às condições preexistentes em termos do nível de capacidade produtiva, qualificação dos recursos humanos e complexidade da estrutura industrial, acaba por abrir, na definição da autora, *uma janela de oportunidade* para os países em desenvolvimento.

No entanto, as novas externalidades e capacitação requeridas pelo novo paradigma não são obtidas por geração espontânea. Resultam, antes de mais nada, de ações que favoreçam a readequação dos fatores existentes e potencializem aqueles que possam vir a se constituir em vantagens do país no novo desenho internacional.

Essas ações e a remontagem do aparato político-institucional que dê sustentação ao novo modelo são inadiáveis. O tempo conspira contra aqueles que se atrasarem na entrada no novo cenário. A janela de oportunidade está prestes a se fechar.

8 Perez, C. 1988. Op. Cit., p. 92.

9 Idem, p. 93.

5. O novo quadro de referência e o papel do sistema de defesa da concorrência

As idéias expostas até aqui procuraram delinear o quadro de referência para a definição do papel do sistema de defesa da concorrência no novo quadro econômico montado a partir da abertura da economia brasileira e da mudança do paradigma tecnológico da produção a nível internacional.

Novos conceitos e novas idéias são necessários. Concepções teóricas convencionais devem ser revistas e atitudes tradicionais precisam ser reavaliadas.

A criação de um ambiente econômico interno competitivo é um instrumento essencial para a melhoria da competitividade da indústria local, como já anotou Porter (1990)¹⁰, em seu livro clássico sobre a competitividade da nações. Assim é primordial que o sistema de defesa da concorrência atue de forma a garantir esse ambiente competitivo que leve as empresas a operarem com eficiência, reduzindo custos e repassando estes ganhos para o consumidor.

No entanto, essa ação em busca de um ambiente competitivo não pode ter por base concepções antigas e superadas sobre o que venha a ser a concorrência capitalista. De há muito que concorrência não é sinônimo de atomismo. A produção moderna, mesmo quando realizada em mercados concentrados, depara-se com novas e poderosas formas de concorrência, especialmente aquelas proporcionadas pelo incessante fluxo de inovação e difusão tecnológica.

A correta definição do mercado relevante e da sua condição de entrada é essencial para que a análise do grau de competição do mercado seja feita adequadamente. E estes conceitos precisam ser revistos à luz das recentes transformações dos sistemas tecnológicos e dos novos produtos resultantes da expansão e da convergência tecnológica típica do novo paradigma. Substitubilidades antes inimagináveis são agora corriqueiras dada a flexibilidade tecnológica da nova produção industrial.

Escalas de produção relevantes, características dos sistemas de distribuição, associações estratégicas e vários outros temas precisam ser reavaliados a partir das novas referências.

E neste novo cenário, a atuação do sistema de defesa da concorrência é decisiva. Ele é um instrumento de ação governamental que interfere diretamente em decisões cruciais de investimento e sua atuação pautará o processo de reestruturação da indústria brasileira. É uma grande responsabilidade. Tão grande que o governo deveria reparti-la com a sociedade. É inadiável um debate amplo sobre critérios objetivos para a atuação dos órgãos de defesa da concorrência.

10 Porter, M. E. 1990. *The competitive Advantage of Nations*, New York: The Pree Press.