

Eficiência seletiva: uma perspectiva neo-Schumpeteriana evolucionária sobre questões econômicas normativas

Selected efficiency: a neo-Schumpeterian evolutionary perspective on normative economic issues

MARIO LUIZ POSSAS *,**

RESUMO: Este trabalho pretende abordar um campo quase completamente desconsiderado na economia evolucionária neo-schumpeteriana: a teoria normativa e as questões de política de concorrência. A quantidade de modelagem e teorização apreciativa que foi produzida sob esta abordagem já é impressionante, mas falta um esforço correspondente em implicações normativas da teoria. Depois de discutir as limitações das ferramentas estáticas de eficiência de Pareto para análise e política de concorrência, especialmente em antitruste, algumas contribuições escassas para eficiência dinâmica e conceitos relacionados são brevemente revisadas. Por fim, um conceito alternativo de eficiência dinâmica denominado “eficiência seletiva”, enfocando a eficiência do mercado como um ambiente seletivo (apud Nelson & Winter), é apresentado e as linhas básicas de uma possível estrutura analítica para sua aplicação são sugeridas.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação e eficiência de mercado; eficiência seletiva.

ABSTRAC:- This paper intends to address an almost completely disregarded field in Neo-Schumpeterian Evolutionary economics: that of normative theory and competition policy issues. The amount of both modeling and appreciative theorizing that has been produced under this approach is already impressive, but it lacks a corresponding effort on normative implications of the theory. After discussing the limitations of the static Pareto-efficiency tools for competition analysis and policy, especially in antitrust, some scarce contributions towards dynamic efficiency and related concepts are briefly reviewed. Finally, an alternative dynamic efficiency concept labeled “selective efficiency”, focusing on the efficiency of the

* Artigo apresentado em versão preliminar no Seminário “Frontiers and Trends of Development: Innovation Research and Policy”, organizado pelo IE/UFRJ e CRIC/University of Manchester, Rio de Janeiro, 25-26.09.2002.

** Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. E-mail: possas@ie.ufrj.br. Submetido: Outubro 2002; aceito: junho 2003.

market as a selective environment (*apud* Nelson & Winter), is introduced and the basic lines of a possible analytical framework for its application are suggested.

KEYWORDS: Innovation and market efficiency; selective efficiency.

JEL Classification: D60; O33.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é contribuir para a proposta de uma abordagem evolucionária neo-schumpeteriana para um importante tema, ainda muito pouco tratado por essa corrente: o conceito de eficiência econômica e suas implicações normativas para uma política de concorrência. Embora essa corrente econômica tenha avançado consideravelmente na teoria e na modelagem relativas a firmas, mercados, concorrência e dinâmica industrial nas duas últimas décadas, o mesmo não se pode dizer do campo normativo e de políticas, em que pouco tem proposto em adendo ou substituição ao enfoque convencional de eficiência alocativa estática ainda prevalecente em microeconomia e economia industrial.

Por outro lado, é de esperar que esse esforço seja tão plausível quanto relevante, porquanto diferentes teorias sobre um dado objeto — no caso, a concorrência e sua dinâmica — devem poder proporcionar diferentes enfoques normativos e de política, e a corrente evolucionária neo-schumpeteriana não deve ser uma exceção; além disso, precisar dotar-se de elementos de análise e instrumentos próprios para formular proposições e políticas menos ecléticas e mais condizentes com seus pressupostos.

A próxima seção discute os principais pressupostos e as limitações da teoria normativa tradicional, baseada no conceito de eficiência alocativa estática, especialmente quanto à análise e às políticas de concorrência, com foco específico no campo antitruste e, por extensão, da regulação. A terceira seção revê brevemente algumas contribuições em termos de eficiência dinâmica e outros conceitos relacionados a um enfoque dinâmico, mas que ainda não parecem suficientes para construir uma alternativa teórica mais ampla, que é proposta a seguir sob o título de “eficiência seletiva”, a partir do conceito de concorrência schumpeteriana e definindo a eficiência do mercado como propriedade de um ambiente de seleção (com base em Nelson & Winter, 1982). São sugeridas as linhas básicas para sua formulação e eventual aplicação, novamente com foco na área antitruste. Seguem-se breves conclusões, sugerindo possíveis linhas de aprofundamento desse enfoque.

ECONOMIA NORMATIVA E EFICIÊNCIA: O ENFOQUE TRADICIONAL E SUAS LIMITAÇÕES

Como se sabe, praticamente toda a análise normativa em economia está baseada na relação biunívoca estabelecida entre bem-estar social e eficiência econô-

mica. Dentre os conceitos de eficiência econômica, os mais conhecidos são os de eficiência *alocativa* e *produtiva*. O primeiro é de longe o mais usado em economia, até porque se supõe que implique todos os demais: trata-se da aplicação a uma economia competitiva do conceito de eficiência de Pareto, por intermédio dos chamados teoremas fundamentais do bem-estar, formulados originalmente por Pareto e desenvolvidos desde então em aparato formalizado, em paralelo aos modelos de equilíbrio geral. O segundo corresponde basicamente à eficiência na utilização dos insumos para cada nível de produto, equivalendo à melhor aplicação da tecnologia disponível. Nas aplicações antitruste, além desses dois conceitos, costuma-se considerar um terceiro, o de “eficiência distributiva”, que corresponde à eliminação de ganhos supracompetitivos para maximizar o excedente do consumidor em dado mercado. Como esse resultado não é assegurado pela eficiência alocativa, justifica-se o surgimento de fortes controvérsias normativas e de política nessa área.

Eficiência alocativa e análise de bem-estar: três problemas metodológicos e uma limitação

O objetivo aqui é o de destacar, das formulações bem conhecidas de eficiência alocativa aplicada à análise de mercados, alguns problemas metodológicos nem sempre considerados com a devida atenção nas aplicações normativas usuais na análise de mercados individuais, especialmente na área de políticas de concorrência e antitruste.

Serão considerados a seguir de forma compacta três dos principais problemas metodológicos envolvidos na concepção e nas aplicações do aparato analítico usual de eficiência alocativa: (i) o da comparabilidade de Pareto entre situações de mercado objeto de análise normativa; (ii) o da passagem do nível de equilíbrio geral, em que o conceito de eficiência alocativa é formulado, para o de equilíbrio parcial ou de mercados, em que se dão as principais aplicações normativas; e (iii) o da consideração de outros critérios que não a eficiência alocativa, em particular os efeitos distributivos, na análise de bem-estar. Será tratado brevemente um quarto problema, por assim dizer, “externo” à metodologia de Pareto e à teoria do bem-estar tradicional: o da (iv) inadequação desse aparato estático para lidar com as situações dinâmicas que a concorrência enseja na realidade econômica capitalista.

(i) O problema metodológico da comparabilidade de Pareto

Em primeiro lugar, consideremos um dos casos mais simples em análise normativa em suas aplicações concretas: a comparação, em termos de eficiência alocativa, entre duas situações estruturais distintas no mesmo mercado hipotético — por exemplo, dados os custos, a de concorrência perfeita e a de monopólio. O problema metodológico está em que tal situação envolve, em geral, uma comparação que, paradoxalmente, não satisfaz o critério metodológico básico do próprio conceito de eficiência de Pareto, a saber: só são ordenáveis — e, por extensão, comparáveis — em termos de bem-estar social aquelas alocações sociais em que a utilidade de pelo menos um indivíduo (ou agente econômico) varia, sem que a de

qualquer outro indivíduo varie em direção oposta. Em outras palavras, por definição, não são comparáveis em termos de Pareto duas situações tais que a utilidade de alguém aumenta enquanto a de outrem diminui.

Segue-se, neste exemplo, que a comparação entre as situações anteriores e posteriores à monopolização de um mercado, entre as quais por hipótese ocorre transferência de renda de consumidores para produtores, viola o pressuposto metodológico básico de Pareto. O grave nesse problema é que ele é geral: apenas políticas econômicas triviais conseguem deixar de reduzir a utilidade de algum agente econômico para elevar a de outros — isto é, passariam no teste da comparabilidade de Pareto. Em suma, o *mainstream* da economia normativa dispõe de um critério extremamente razoável e robusto a críticas de princípio, mas virtualmente inaplicável.

Várias tentativas têm sido feitas por economistas há mais de meio século para contornar esse problema — já que ele não pode ser resolvido¹. O procedimento mais conhecido, e implicitamente empregado, é baseado no chamado “princípio da compensação”, pelo qual se supõe que a renda transferida via mercado possa ser eventualmente restituída integralmente mediante reembolso extramercado em quantias monetárias (*lump sum*), em princípio por uma autoridade central. Essa “adaptação” *ad hoc* ao critério de comparabilidade de Pareto tem sido chamada pelos economistas de “eficiência de Pareto (ou alocativa) potencial”². A idéia é que uma situação é “potencialmente” mais eficiente de Pareto que outra se os agentes beneficiados por ela podem, em tese, ressarcir completamente os perdedores na forma acima e, ainda assim, preservar um benefício líquido. É desnecessário dizer que, em qualquer situação concreta, tal ressarcimento nunca é feito, restando mesmo o “potencial”³.

Quando, no entanto, se pretende efetuar comparações em termos de bem-estar considerando-se explicitamente as transferências de renda, o enfoque mais geral para o problema é assumir expressamente algum tipo (arbitrário) de forma funcional para o bem-estar social, com o objetivo de maximizá-la frente às distintas alocações sociais a serem comparadas, o que implica aceitar por princípio a possibilidade de violação do critério de Pareto. O mais comum nesse contexto é assumi-la diretamente, mas realizando alguma opção distributiva implícita na forma funcional escolhida, de modo que sua maximização implicaria escolher, dentre as geralmente inúmeras alocações eficientes de Pareto possíveis, aquela que otimizaria a distribuição de renda. Esse procedimento é freqüentemente acompanhado da

¹ Para uma revisão crítica detalhada dessa literatura com foco nas aplicações antitruste e nas implicações distributivas, ver Fagundes (2003).

² Também conhecido como critério de eficiência de Kaldor-Hicks. Ver, por exemplo os comentários de um dos principais autores na área antitruste, Hovenkamp (1994), p. 75.

³ É essencial notar que a própria formulação desse conceito assume que tal transferência seja apenas potencial, não importando se é realizada na prática. É justamente isso que abre espaço, por hipótese, para a violação sistemática do critério metodológico de Pareto, ao abstrair quaisquer transferências de renda.

hipótese de que transferências de renda compensatórias via *lump sum* seriam de algum modo realizadas, quando então se recai no caso anterior.

Por outro lado, algumas versões formalizadas passo a passo da construção de funções de bem-estar social podem dar a impressão de seguir a metodologia de Pareto, ao impor como pré-condição uma correspondência entre a ordenação das preferências sociais sobre alocações sociais e a existência de superioridade (ou indiferença) de Pareto sobre essas alocações⁴. Contudo, esse procedimento não resolve o problema, pois equivale a excluir por hipótese do conjunto de alocações sociais factíveis justamente aquelas que não são “comparáveis de Pareto” entre si — as quais, por definição, não estabelecem entre si relação nem de superioridade nem de indiferença de Pareto. Mas é claro que esse cuidado não é tomado pelos usuários de funções de utilidade social, até porque elas perderiam o sentido. Estes sequer levam em conta o critério de Pareto e passam a operar diretamente sobre funcionais de utilidade social. Prevalece assim, usualmente, o enfoque geral anterior, mas abstraindo-se inteiramente as supostas transferências de renda compensatórias.

Essas diferentes violações do pressuposto metodológico de Pareto, assumidas ou implícitas, mas sempre incontornáveis nas suas aplicações práticas, são claramente reconhecidas no campo acadêmico especializado, mas passam ao largo da grande maioria que atua nas áreas aplicadas que envolvem avaliação de políticas, como é o caso da área antitruste. Por isso, é importante fixar uma consequência lógica essencial para o debate normativo e de política de concorrência, especialmente na área antitruste: ao contrário do que às vezes se supõe⁵, a rejeição do uso exclusivo de um critério de análise em termos de eficiência alocativa não implica necessariamente quer a rejeição de supostos princípios sólidos de lógica econômica, quer a sujeição da análise antitruste a critérios — *e.g.*, distributivos — “políticos” ou até “populistas”, como às vezes se diz, de julgamento e decisão. Ao inverso, o reconhecimento de que qualquer análise comparativa de situações de mercado envolvendo transferências de renda — a esmagadora maioria das situações objeto de análise normativa — implica necessariamente a violação do pressuposto metodológico básico de Pareto, requerendo avaliações distributivas, de equidade ou de outra natureza envolvendo juízos de valor, retira uma suposta e indevida aura de “cientificidade” econômica e “objetividade” de posições que muitas vezes não vão além de opiniões ideológicas e apriorísticas.

(ii) O problema da adequação da eficiência alocativa à análise de mercados

Existem outras dificuldades metodológicas, de ordem mais técnica, na utilização do conceito e dos resultados da eficiência alocativa, formulados para a economia como um todo (em equilíbrio geral), para um dado mercado específico (equi-

⁴ Como por exemplo Kreps (1990), cap. 5, pp. 157 ss.

⁵ Em geral simpatizantes da escola antitruste de Chicago, mas essa posição é freqüente mesmo entre economistas que não pertencem a nenhuma “escola”. Dada a sua presença ampla e difusa, especialmente na área antitruste, dispenso-me aqui de fazer referências específicas.

líbrio parcial). Como se sabe, a noção de ótimo de Pareto é definida no âmbito da economia como um todo, no qual produz os teoremas de bem-estar que permitem estabelecer a relação (biunívoca, sob condições restritivas) entre eficiência alocativa e concorrência perfeita em todos os mercados, no contexto de um modelo de equilíbrio geral. É preciso ter em conta que tal passagem é mera aproximação, sujeita a distorções.

Em particular, a identificação precisa entre eficiência alocativa e excedente econômico de um mercado (o “excedente agregado”, definido como a soma do excedente do consumidor com o do produtor) e, portanto, entre a maximização da eficiência e a maximização do excedente — esta última geralmente associada, por sua vez, à concorrência perfeita — só é estritamente válida para os casos muito particulares de funções utilidade quase lineares, na forma $u(x) + y$, que implicam preço igual à utilidade marginal bem como que a função de demanda independa do nível de renda — ou seja, os chamados efeitos renda são excluídos por hipótese. Nesse caso particular, coincidirão as variações na eficiência alocativa associada a um dado mercado com as variações no seu excedente agregado, desde que se proceda a transferências monetárias compensatórias, para quaisquer funções de bem-estar social; ou, se esta última for do tipo “utilitário” (soma das utilidades individuais), mesmo sem nenhuma redistribuição compensatória de renda⁶.

(iii) Outros elementos de análise: a questão distributiva

Outro problema metodológico da adoção do critério de eficiência alocativa não chega a ser intrínseco: é sua pretensa exclusividade, isto é, a exclusão *a priori* de todo e qualquer outro critério por um princípio supostamente científico ou objetivo, mas que na verdade apenas reflete uma limitação da teoria subjacente — em boa parte, devida ao individualismo metodológico que está na base da teoria neoclássica e da prática dos economistas *mainstream*.

Tomemos novamente por referência a área antitruste: embora seja discutível, por anacronismo, a pretensão de que os legisladores responsáveis pela aprovação da Lei Sherman (1890) estivessem preocupados preferencialmente seja com os efeitos distributivos da monopolização sobre os consumidores, seja (menos ainda) com a eficiência alocativa dos mercados — conceito desconhecido à época⁷ —, é inegável que a jurisprudência veio pouco a pouco incorporando essas questões em nível cada vez menos superficial, embora ainda esteja longe do desejável.

Em especial a questão distributiva, sob a forma de argumentos que visam a preservar os consumidores dos efeitos redistributivos perversos da prática de preços não-competitivos — que expressam exercício de poder de mercado —, vem se tornando ao longo das últimas décadas um forte contraponto, e de inegável apelo ao interesse público e político, à pretendida exclusividade, por parte de muitos

⁶ Ver Mas-Colell *et alii* (1995), pp. 328 ss.

⁷ Ver a respeito Gavil (ed.) (1992), III.b.

economistas e dos juristas mentores da escola antitruste de Chicago, da análise exclusiva em termos de eficiência alocativa⁸. O núcleo da análise moderna antitruste, para seu próprio bem, não se rendeu a esse fundamentalismo economicista e continua encarando as conseqüências distributivas da ação empresarial e da operação dos mercados, por difícil que seja de objetivar e medir, como algo relevante e indissociável da natureza da intervenção pública nos mercados.

(iv) Limitações do enfoque estático para a análise de processos dinâmicos de concorrência

Embora em geral se reconheça que o enfoque estático de eficiência alocativa cria limitações à análise normativa, ainda se está longe de um estado satisfatório quanto à metodologia de análise aplicada frente à circunstância, cada vez mais freqüente na economia contemporânea, de fusões e *joint ventures* com fortes implicações em termos de inovações e mudanças tecnológicas que não produzem efeitos imediatos ou mesmo de curto prazo.

O enfoque centrado nessa noção estática é claramente insuficiente para lidar com tais situações, uma vez que elas implicam, em primeiro lugar, um *trade-off* entre eficiências presente e futura, que requerem um tratamento dinâmico para o conceito. Como veremos adiante, esse problema é relativamente fácil de enfrentar sem mudar a essência do conceito tradicional, bastando formulá-lo em termos intertemporais. Um segundo problema, mais sério, é o de como incorporar mudanças qualitativas que envolvem inovações em geral, de produto em particular, que não se refletem em preços e são difíceis de quantificar. Contudo, como também será visto adiante, esse problema já começou a receber sugestões de encaminhamento.

Um terceiro aspecto é, a meu ver, o mais grave e requer um completo redirecionamento: a insuficiência detectada não é apenas um déficit instrumental ou de mensuração de efeitos dinâmicos específicos, mas da própria referência teórica subjacente à concorrência e aos processos de mercado, que é intrinsecamente estática, centrada em referenciais de equilíbrio (geral ou parcial, conforme a ênfase). É necessário substituí-la por um referencial que, como o evolucionário neo-schumpeteriano, é, ao contrário, intrinsecamente dinâmico e fora do equilíbrio, tendo nas inovações e na mudança ao longo do tempo um elemento definidor e não um complicador da análise. É o que será discutido na terceira seção.

O item a seguir ilustra a discussão precedente com sua aplicação concreta a uma área de análise normativa já razoavelmente desenvolvida, a antitruste.

Aplicação à análise da concorrência: a conceituação das “eficiências” compensatórias no âmbito antitruste

Ganhos de eficiência potencialmente compensatórios de prováveis perdas de bem-estar decorrentes do exercício de poder de mercado sobre preços — as sim-

⁸ O exemplo mais destacado, entre muitos outros, é o de Bork (1978), especialmente caps. 4 a 6.

plesmente chamadas “eficiências” econômicas — são exigidos quase universalmente pela legislação e pelas agências antitruste em contrapartida a um suposto aumento do risco de prejuízo à concorrência — se este for considerado significativo —, decorrente tanto de (i) atos de concentração que ultrapassam determinado limiar de *market share*, índice de concentração ou outros indicadores indiretos de poder de mercado; bem como de (ii) práticas que possuam efeitos anticompetitivos.

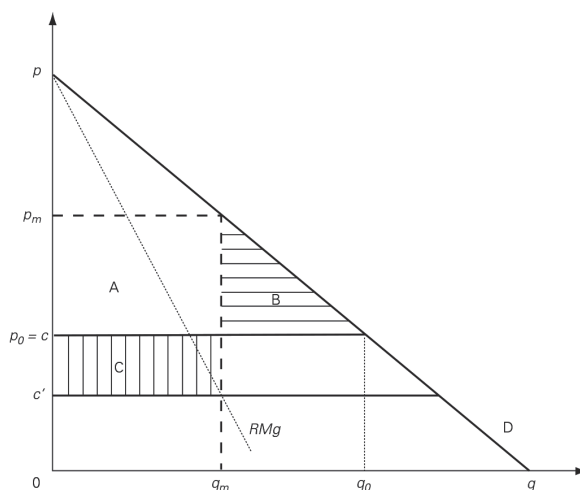
A *rationale* dessa exigência, de algum modo presente na prática antitruste nos EUA desde o início do século XX, vem da expectativa de que fusões e aquisições entre empresas concorrentes, embora aumentem poder de mercado, e a probabilidade de seu exercício em detrimento do mercado e do consumidor, podem trazer benefícios significativos em termos de eficiência (*e.g.* menores custos, por economias de escala ou outros fatores) — que não estariam ao alcance, por exemplo, de um cartel e, como tal, não deveriam ser considerados ilegais *per se*, mas sujeitos a uma análise específica. Tal expectativa veio a ser reforçada, nas últimas décadas — acompanhando a penetração crescente da análise econômica na prática antitruste, em parte sob os auspícios da “Escola de Chicago” —, pela generalização do uso do conceito de eficiência econômica (alocativa). O mesmo raciocínio tem sido estendido para o caso de condutas potencialmente anticoncorrenciais, levando progressivamente a assumir-se que os efeitos líquidos em termos de eficiência também devem ser considerados na análise das condutas anticompetitivas.

A partir daí se generalizou, na análise antitruste, o uso do já tradicional *trade off* entre a perda de bem-estar de “peso morto” decorrente de eventual monopolização do mercado (hipótese mais pessimista) e os ganhos de eficiência esperados como resultado de redução de custos, melhorias de qualidade etc., decorrentes do ato ou conduta em questão. No caso de atos de concentração, dentre os ganhos típicos de eficiência reconhecidos estão reduções de custos ligadas a economias de escala e de escopo, aumentos de produtividade e de qualidade, aperfeiçoamentos tecnológicos e diferentes tipos de sinergia resultantes da fusão, aquisição ou *joint ventures*.

Em termos analíticos, assume-se que um ato de concentração pode ser aceitável, apesar do seu efeito anticompetitivo, se o efeito pró-eficiência derivado da redução de custos (ou equivalente benefício à eficiência alocativa) não for menor que o efeito de perda de bem-estar (de eficiência) de “peso morto” decorrente do aumento do poder de mercado associado ao referido ato de concentração. Em outras palavras, se não houver redução no nível de eficiência alocativa do mercado, tal como medido pela magnitude do excedente total gerado.

O conhecido gráfico de Williamson (1968), com base na análise das perdas de bem-estar de “peso morto” associadas ao exercício de poder de mercado em preços, descreve claramente os elementos desta análise, conforme a Figura 1, a seguir.

Figura 1: O trade-off entre perda de eficiência de “peso morto” e ganho de eficiência por redução de custos de uma fusão



O gráfico assume que um mercado competitivo, com preço no nível dos custos unitários (supostos constantes para simplificar), $p_0 = c$, sofre um processo de concentração que resulta num monopólio (ou num cartel que fixa preço de monopólio), com preço p_m e quantidade q_m que maximizam lucros a curto prazo, isto é, tais que a receita marginal iguale o custo marginal⁹. Assume também que a referida concentração (por exemplo uma fusão) permite, via ganhos de escala, de racionalização ou por outro meio, uma redução dos custos unitários de c para c' . Logo, deve-se ter, como mostra o gráfico, ($RMg = c'$).

A comparação das duas situações em termos de eficiência alocativa, representada pelo excedente gerado e apropriado no mercado em cada uma, mostra que, enquanto os consumidores perdem com a monopolização o equivalente às áreas A e B , o(s) produtor(es) ganha(m) o equivalente às áreas A e C . Assim, enquanto a área A representa uma transferência de excedente (renda) dos consumidores para o(s) produtor(es), a área B representa uma perda líquida — a perda de bem-estar de “peso morto” do monopólio — e a área C representa um ganho líquido do(s) produtor(es). Logo, o ganho líquido para o mercado em termos de eficiência será dado pela diferença $C - B$.

Se o único critério adotado para julgar essa fusão for baseado nos efeitos líquidos em termos de eficiência, então ela deverá ser aprovada se e só se o efeito líquido for tal que

⁹ Este método de análise de eficiências adota o mesmo princípio — de que os efeitos esperados do exercício de poder de mercado resultante de uma fusão ou aquisição sejam avaliados como os de um monopólio — adotado pelo “teste do monopolista hipotético” usado na definição do mercado relevante, conforme sugerido pelos *Horizontal Merger Guidelines* do F.T.C./D.o.J., EUA, 1992.

$$C - B \geq 0.$$

Seguem-se comentários técnicos sobre os procedimentos de mensuração envolvidos nesse método — alguns feitos pelo próprio Williamson (1968), seu principal proponente.

A medida das áreas B e C da Figura 1 e, portanto, a quantificação da diferença $C - B$, pode ser feita, numa aproximação simplificada:

(i) usando-se o tradicional método de Harberger (1954) para calcular a perda “peso morto”, equivalente neste gráfico à área B (lembrando que é a área de um triângulo, se a demanda for aproximadamente linear)¹⁰:

$$B \cong 1/2 (\Delta p/p)^2 p_0 q_m \eta,$$

onde $\Delta p/p = (p_m - p_0)/p_0$, e η é o módulo da elasticidade-preço da demanda no arco (entre q_m e q_0)¹¹; e

(ii) observando-se que a área C (de um retângulo) é dada por

$$C \cong q_m (\Delta c),$$

onde $\Delta c = c - c' > 0$ é a redução de custos;

obtem-se então:

$$C - B \cong q_m (\Delta c) - 1/2 (\Delta p/p)^2 p_0 q_m \eta;$$

ou ainda, dividindo-se essa expressão por q_m e por $c = p_0$, o critério $C - B \geq 0$ implica finalmente:

$$\Delta c/c \geq 1/2 (\Delta p/p)^2 \eta \quad (1)$$

Satisfeita essa condição, uma fusão não estará gerando efeitos anticompetitivos líquidos e, portanto, deverá ser aprovada.

Note-se que o cálculo da redução de custos necessária depende apenas do aumento de preços máximo esperado (vale lembrar: desde o nível competitivo até no máximo o monopolista — pois não têm sentido aumentos maiores de preços) e da elasticidade-preço da demanda no entorno do nível de preço praticado (que provavelmente se situa em algum ponto intermediário entre o competitivo e o monopolista). No entanto, é preciso cautela na interpretação da fórmula, devido à interdependência entre a variação dos preços e a elasticidade da demanda¹².

Usando essa fórmula para algumas simulações, Williamson obteve, para efeito de análise antitruste de “eficiências compensatórias”, seus já clássicos resultados quanto à redução proporcional de custos ($\Delta c/c$) que seria suficiente para compensar

¹⁰ É importante frisar que o método de Harberger, por ele usado para avaliar perdas de eficiência decorrentes de poder de mercado na economia dos EUA, *não* assume necessariamente que tal mercado seja monopolista. Por sua própria construção geométrica simples, o cálculo serve para determinar aproximadamente *qualquer* perda de eficiência devida a preços acima do nível competitivo. Para maiores esclarecimentos, ver Ferguson e Ferguson (1994), Apêndice 3.

¹¹ O módulo da elasticidade no arco é definido como $\eta = [(q_0 - q_m)/q_0] / [(p_m - p_0)/p_0]$.

¹² Em particular, quando se pressupõe que o preço seja sempre estabelecido no nível de *monopólio*, pode-se mostrar que a redução necessária dos custos é função *inversa* da elasticidade, e não direta, como pode parecer.

um aumento máximo esperado de preços ($\Delta p/p$) para diferentes níveis de elasticidade-preço da demanda η ¹³. Entretanto, em parte das suas simulações o autor deixou de considerar: (a) que uma demanda inelástica (ou seja, valores da elasticidade-preço da demanda menores que 1) não é realista em mercados concentrados, menos ainda monopolizados¹⁴; e (b) que, para uma dada função de demanda, existe uma relação inversa entre a elasticidade da demanda e o máximo aumento de preços verossímil (isto é, maximizador de lucros) para um monopolista hipotético, com o que nem todas as combinações possíveis entre esses parâmetros são logicamente factíveis.

Existem outros métodos de avaliação, além do de Harberger — que é o mais conhecido e foi o empregado por Williamson —, para quantificar perdas de bem-estar de “peso morto” associados a poder de mercado¹⁵. Em sua maior parte introduzem alterações de difícil generalização e/ou quantificação, como, por exemplo: (i) que o poder de mercado se expressa também em custos, e não só em preços, mais elevados (o “*organizational slack*” de Cyert e March, ou a “*X-inefficiency*” de H. Leibenstein); (ii) que o preço oligopolista deve situar-se abaixo do de monopólio, seja no nível de Cournot (sem colusão) ou no nível de *limit pricing* (que inibe a entrada); (iii) que os detentores de poder de mercado efetuam gastos adicionais para mantê-lo ou reforçá-lo — e.g. via publicidade —, o que aumenta a perda de bem-estar correspondente. Este último critério é o único que leva a estimativas quantitativamente muito diferentes — no caso, maiores — de perdas de bem-estar¹⁶; no entanto, permanece uma controvérsia não resolvida se e em que extensão tais despesas podem ser consideradas perdas líquidas de bem-estar. Quanto à opção (ii), a indeterminação de soluções e a relativa arbitrariedade dos modelos de oligopólio sugerem cautela no seu emprego, especialmente em se tratando de definir parâmetros para aplicação da lei.

Por tudo isso, e em benefício da clareza e simplicidade que a aplicação legal de conceitos econômicos requer, é válida a opção de Williamson pelo tradicional método de Harberger para avaliar a perda de bem-estar de “peso morto” de um dado mercado — em princípio monopolista, mas que a rigor basta ser um mercado concentrado no qual existe poder de mercado sobre preços — e a partir dela quantificar a redução de custos considerada compensatória.

Simulações utilizando esse método, para níveis realistas de elasticidade (maior que 1, mas não muito), e adotando diferentes faixas de variação de preços factíveis (no máximo iguais ao nível de monopólio) permitem concluir:

¹³ Note-se que a aplicação do critério de Harberger supõe demanda linear ou aproximadamente linear.

¹⁴ Logicamente o módulo da elasticidade-preço da demanda de um monopolista que maximiza lucros não pode ser menor que 1 ao nível de preço de monopólio, uma vez que isso implicaria custos marginais negativos; basta lembrar que para qualquer monopolista maximizador vale o índice de Lerner, $(p^m - CMg)/p^m = 1/\eta$, sendo η , como antes, o módulo da elasticidade.

¹⁵ Para uma revisão detalhada desses métodos, ver Ferguson e Ferguson. (1994) pp. 88-95.

¹⁶ Por exemplo, Cowling e Mueller (1978); cf. *ibidem*, pp. 90-93.

(i) aumentos de preços muito grandes só seriam factíveis nos níveis mais baixos de elasticidade; e, mesmo assim,

(ii) as reduções de custos compensatórias em termos de eficiência são muito-baixas; e

(iii) a redução requerida de custos é função crescente da elasticidade, para cada dado nível de aumento de preços.

Assim, a título de ilustração, considere-se uma fusão num mercado relevante caracterizado por uma elasticidade-preço da demanda de 1,5; nesse caso, aumentos hipotéticos de preço de até 25% estariam adequadamente compensados por uma redução de custos de apenas 4,7%. Caso a elasticidade fosse de 2, a redução compensatória de custos ainda seria de 6,3%, enquanto para elasticidades superiores, aumentos de preços dessa ordem não seriam sequer factíveis. Por outro lado, para a mesma faixa de elasticidades, uma redução provável de custos igual ou superior a 10% seria *mais* que suficiente para compensar qualquer aumento factível de preços. Finalmente, caso se queira inverter o raciocínio: ainda na mesma faixa de elasticidades, e para os níveis-padrão (5 e 10%) de aumento de preços considerados sintomáticos de exercício de poder de mercado pelos órgãos de defesa da concorrência, verifica-se que reduções de custos de *no máximo 2,3% já são suficientes* para compensá-los completamente em termos de eficiência econômica.

É evidente que esse resultado depende crucialmente da premissa de que, no *tradeoff* entre custos e benefícios da fusão ou aquisição, a redução de custos seja confrontada apenas com a perda de bem-estar de peso morto, isto é, considerando-se como critério exclusivo a eficiência alocativa e ignorando-se qualquer outro aspecto, inclusive distributivo. Retornando à Figura 1, a postura dos defensores da ótica distributiva é a de rejeitar o *trade-off* entre a perda de bem-estar de peso morto (área B) que se supõe decorrente, via preço de monopólio, da monopolização de um mercado, e o ganho de eficiência produtiva (área C) que se supõe resultar da mesma monopolização, já que este último estará sendo apropriado exclusivamente pelos produtores (monopolistas ou cartel), sem que os consumidores tenham qualquer ressarcimento por sua perda líquida, por hipótese transferida via preços monopolísticos para os produtores (área A). Nesse *trade-off* há claramente ganhadores líquidos — os produtores — e perdedores líquidos — os consumidores —, ainda que eufemisticamente (somando utilidades, por exemplo) se considere que a “sociedade como um todo” não tenha perdido, se $B \leq C$.

A posição centrada na importância do efeito distributivo, que tem em R. Landes um de seus expoentes, apóia-se no questionamento dessa exclusividade do critério baseado na eficiência alocativa. Esse questionamento recorre a um forte argumento *in extremis*: a desconsideração completa dos efeitos distributivos levaria, no limite, a considerar indiferentes do ponto de vista da eficiência e, portanto, do ponto de vista antitruste, uma situação de concorrência perfeita e um monopólio com discriminação perfeita de preços — já que em ambos o excedente total é máximo, embora inteiramente apropriado pelo consumidor, no primeiro caso, e pelo monopolista, no segundo!

Esse raciocínio “no limite” é útil por revelar mais claramente a natureza da

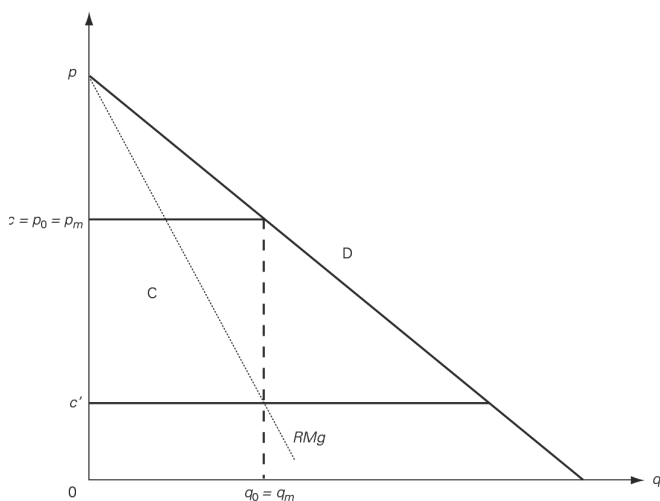
opção que se faz ao se adotar o critério exclusivo da eficiência alocativa, especialmente quanto às suas implicações sociais. Entretanto, é importante não perder de vista dois aspectos essenciais:

(i) o problema não é a adoção em si do critério de eficiência alocativa, mas sua *exclusividade*; e

(ii) não se trata de apoiar toda e qualquer redistribuição de excedente para o consumidor — o que pode ser prejudicial, por exemplo, à capacidade de investimento e ao estímulo à inovação por parte das empresas —, mas apenas de reconhecer que os efeitos distributivos *não* devem ser negligenciados *a priori*.

Apesar de inexistir uma alternativa metodológica sistemática ao critério alocativo, há uma sugestão de critério alternativo de *trade-off* — até certo ponto, uma “solução conciliadora” — proposto por Fisher, Johnson e Lande (1989)¹⁷, e que hoje já está razoavelmente difundido na literatura como o “*price standard*”, porque propõe que o preço fique *inalterado*. Suponhamos, como na Figura 2, a seguir, que o ato de concentração tenha resultado numa tal redução de custos unitários (de c para c') que, mesmo vindo a ser fixado o preço maximizador de lucros de monopólio, este coincidirá com o nível de custo anterior ($p_m = c$), de forma que ambos os critérios sejam satisfeitos: que não só não haja perda de eficiência ($C \geq B$), como tampouco haja transferência de renda do consumidor para o produtor (já que preços e quantidades permanecem constantes).

Figura 2: O trade-off de eficiência sob a restrição adicional de que o preço não aumente



De fato, nesse caso não há perda de peso morto ($B = 0$) e por hipótese há redução de custos ($C > 0$), donde se conclui que o critério tradicional de *trade-off* de

¹⁷ Ver Fisher, Johnson e Lande (1989), p. 791.

eficiência se cumpre necessariamente; da mesma forma que o critério distributivo, já que o preço não se altera.

Para avaliar a magnitude da redução de custos requerida, o exercício é semelhante ao anterior, só que mais simples. Para qualquer função de demanda (não precisa ser linear), existe uma relação geral entre a redução de custos necessária para que o preço não se altere, $\Delta c/c$, e a elasticidade-preço da demanda η_0 no ponto de operação (p_0, q_0) , como segue. Um rápido exame do gráfico mostra que essa relação é o próprio índice de Lerner¹⁸.

A avaliação da ordem de grandeza dessa redução de custos necessária para que o preço não aumente, sob as mesmas hipóteses anteriores quanto à elasticidade da demanda do mercado relevante, mostra resultados muito diferentes do *trade-off* de Williamson, baseado apenas na eficiência alocativa. Como seria intuitivo esperar, a redução de custos compensatória calculada sob esse critério é muito maior, variando de quase 5% a 20%. Constata-se, portanto, que a retirada de exclusividade do critério alocativo e a introdução de considerações distributivas — neste exercício, em forma extrema — pode levar a resultados de análise e a decisões normativas *radicalmente distintas* das convencionais.

Em conclusão, embora este ainda não seja um critério alternativo rigoroso para uma ponderação de efeitos distributivos, o mais importante é que estes *não* podem ser afastados liminarmente da análise antitruste em nome da ausência de alternativas “científicas” ou “objetivas”, *vis-à-vis* à eficiência alocativa, uma vez que, como demonstrado acima, esta última tampouco reúne tais condições, devido à incontornável violação do pressuposto metodológico de Pareto. Em suma, é preciso admitir que não se dispõe na análise antitruste de um critério normativo único e inteiramente satisfatório para avaliar e ponderar benefícios e custos sociais de atos de concentração e condutas anticompetitivas e que estamos em boa medida num terreno não isento de subjetividade e de juízos de valor, ao contrário do que supõem os adeptos da escola de Chicago. A introdução exploratória de considerações dinâmicas adicionais, na próxima seção, encontra assim um terreno propício.

PARA UM NOVO ENFOQUE NORMATIVO: DA EFICIÊNCIA DINÂMICA À EFICIÊNCIA SELETIVA

3.1. Redefinição dinâmica de eficiência alocativa e de outros elementos de análise estáticos

Além dos problemas anteriores, a metodologia de avaliação da eficiência econômica e do bem-estar ainda está longe de um estado satisfatório quando aplicada

¹⁸ Dada a elasticidade da demanda $\eta_0 = - (dq/dp)/(q/p)$, como a maximização de lucros implica igualar c' à receita marginal $d(pq)/dq = p_m + q(dp/dq)$, sendo o preço de monopólio por hipótese igual ao custo unitário inicial, $p_m = c$, segue-se $c' = c + q(dp/dq)$. Substituindo-se a expressão da elasticidade, tem-se $c' = c(1 - 1/\eta_0)$, ou finalmente $Dc/c = 1/\eta_0$. Como ambos os termos são negativos, no que segue serão utilizados em módulo.

às circunstâncias, cada vez mais freqüentes na economia contemporânea, de fusões e *joint ventures* com fortes implicações em termos de inovações e mudanças tecnológicas que não produzem efeitos imediatos, ou mesmo de curto prazo. Na área antitruste, esse problema já é reconhecido como dos mais prementes e tem preocupado importantes formadores de opinião¹⁹. O enfoque centrado na noção estática de eficiência alocativa é claramente insuficiente para lidar com tais situações, uma vez que elas implicam não só um *trade-off* intertemporal entre eficiências presente e futura, que requerem um tratamento *dinâmico* para a eficiência, mas a incorporação de *incerteza* (em sentido forte, não redutível a risco) quanto aos resultados futuros de investimentos e inovações presentes²⁰. A questão pode ser vista sob três aspectos sucessivamente mais complexos, que têm implicações bem diferentes.

(i) *Eficiência “dinâmica” como eficiência alocativa intertemporal*

O primeiro aspecto, e mais simples, diz respeito à avaliação da eficiência alocativa quando os efeitos esperados de algum evento ou decisão presente sobre um mercado deverão manifestar-se apenas num futuro não imediato. Retomando o exemplo anterior da análise antitruste, referente ao tradicional *trade-off* de eficiências, considere-se a situação em que são previstos perdas e/ou ganhos decorrentes de uma fusão não a curto prazo, mas ao longo de um período de tempo futuro mais ou menos determinado. Esse aspecto não coloca problemas analíticos maiores, sendo suficiente introduzir um cálculo intertemporal desses ganhos e perdas, determinando seu valor presente e então calculando o *trade-off*²¹.

Assim, por exemplo, sejam $E(t)$ os ganhos de eficiência (redução de custos) previstos a cada período t futuro e $P(t)$ as perdas de eficiência (v.g. de bem-estar de “peso morto”) também esperadas por período. Tratando o tempo como variável discreta (períodos), pode-se definir uma taxa de desconto intertemporal r , para efeito de cálculo, e chamar $\delta = 1/(1 + r)$ a taxa de capitalização correspondente durante os T períodos de avaliação considerados. O valor presente $V(t)$ do *trade-off* de eficiência será então:

$$V(t) = \sum_{t=1}^T [E(t) - P(t)] \delta^t.$$

Uma proposta nessa linha foi exposta por Baumol e Ordover, que chegaram a definir nesses termos um conceito de *eficiência dinâmica*²². Mais importante, chamaram a atenção para os prováveis conflitos entre avaliações desse tipo e o enfoque estático convencional, no campo antitruste, especialmente quando se consideram os potenciais benefícios “schumpeterianos” de maior rentabilidade atual das em-

¹⁹ Ver, por exemplo, Areeda (1992), pp. 31 ss.

²⁰ Para uma análise de algumas dessas limitações, ver Metcalfe (1995), especialmente pp. 411 ss.

²¹ Em seu artigo clássico, Williamson (1968) já tinha considerado este problema.

²² Baumol, Ordover (1992): “Podemos definir eficiência dinâmica como consistindo numa alocação Paretoótima de recursos entre presente e futuro” (p. 83).

presas, associada a posições monopolísticas, como incentivo e/ou suporte financeiro para investimentos inovativos e de P&D.

(ii) *Incorporação de mudanças qualitativas (v.g. por inovações) nas condições iniciais*

O segundo aspecto é mais difícil, embora talvez não intransponível. Quando se trata, por exemplo, de “eficiências” decorrentes de uma fusão ou aquisição, lidase não só com redução, imediata ou esperada, de custos — por exemplo devida ao aproveitamento, direto ou não, de economias de escala —, mas com várias outros atributos do(s) produto(s). Assim, por exemplo, mudanças esperadas no *design*, no desempenho ou em especificações do(s) produto(s) que venham a beneficiar (ou prejudicar) o consumidor ou usuário, ainda que não se traduzam em menores custos, devem ser consideradas não apenas entre as eficiências potencialmente compensatórias desses atos de concentração, mas também, como notam Jorde e Teece (1992)²³, na própria delimitação do mercado relevante, ao ter em conta a possibilidade de a substituição entre produtos vir a se dar não via preços, mas via outros atributos (e.g. de desempenho) dos produtos.

Caso essa possibilidade de substituição entre produtos por fatores de desempenho qualitativo não seja levada em conta, mas apenas o efeito de variações do preço, a tendência natural é a de exagerar a importância da homogeneidade dos produtos para a análise de sua substituíbilidade e, com isso, delimitar o mercado relevante de forma muito restritiva, amplificando as medidas de concentração e *market share* e, portanto, o risco percebido de atos de concentração em indústrias inovativas, dinâmicas e com forte concorrência extra-preço.

Quanto à avaliação da eficiência alocativa e, no exemplo, o cálculo do *trade-off* de eficiências para aprovar ou não a fusão, é claro que sua aplicação direta fica prejudicada, mas como regra geral deve-se tentar, sempre que possível, traduzir o ganho esperado de desempenho em atributos extra-preço em termos de redução de custos, a fim de poder quantificar seus efeitos sobre a eficiência. Uma possibilidade seria incorporar a sugestão dos autores referidos de realizar consultas junto a especialistas de mercado e amostras de usuários, de forma que se avaliasse o grau de substituíbilidade dos produtos em função da melhoria nos atributos (extra-preço) de desempenho. O efeito esperado sobre a quantidade demandada seria então expresso, a partir de uma estimativa da elasticidade-preço da demanda — que de qualquer forma seria necessária para aplicar a metodologia do *trade-off* —, em termos de uma variação “equivalente” em custos (preços).

Além disso, tais mudanças nos atributos de desempenho dos produtos tendem a ser tão mais significativas e imprevisíveis quanto mais se possa esperar que o ato de concentração esteja voltado para a introdução de inovações, particularmente inovações de produto. Trata-se, nesses casos, do que Jorde e Teece chamam de “eficiências dinâmicas”. Em indústrias de alto dinamismo tecnológico é comum o

²³ Jorde, Teece (1992), pp. 7 ss.

surgimento de novos produtos ou de produtos que estabelecem com os preexistentes concorrência e substituição extra-preço, o que certamente deve ser levado em conta não só na análise das eficiências, mas, como já visto, na própria definição do mercado relevante. Em suma, o grau de inovatividade de uma indústria em termos de produtos deve ser cuidadosamente levado em conta na análise antitruste de um ato de concentração ou de uma conduta suposta anticompetitiva.

(iii) Eficiência sob inovações e incerteza

O terceiro aspecto, talvez mais importante e complexo, refere-se a um problema de importância crescente na análise antitruste atual: o fato de que muitas fusões e *joint ventures* são destinadas a, ou poderiam em grande parte justificar-se pelo fato de, produzir inovações ou mudanças tecnológicas cujo resultado em termos de ganhos de eficiência e cujo horizonte temporal é em grande medida desconhecido no momento presente, devido ao alto grau de incerteza envolvido nesse tipo de previsão. Dada a necessidade, intrínseca à aplicação de normas legais e à segurança jurídica, de se dispor de referências razoavelmente precisas, cria-se com isso um problema de difícil solução para os órgãos de defesa da concorrência, reguladores ou quaisquer outros que intervêm sobre mercados.

Além de uma aplicação sistemática do critério de *rule of reason* — com análise específica dos efeitos líquidos do ato ou prática considerado — para tais casos, o melhor caminho é não se deixar imobilizar pela presença de incerteza forte quanto às previsões — de resto, comum em diferentes graus à análise de uma economia dinâmica como é, como regra geral, a economia capitalista. Como primeira aproximação, deve-se procurar identificar a presença de uma série de fatores que costumam acompanhar o esforço inovativo bem-sucedido ou influir sobre ele. Entre outros, vale mencionar, seguindo os mesmos autores: o regime de apropriabilidade dos benefícios econômicos da inovação; a intensidade do progresso técnico no setor; a diversidade de novas fontes de conhecimento; e a necessidade de ativos e tecnologias complementares que podem vir a justificar uma fusão, *joint venture* ou outra forma de aliança estratégica.

A combinação desses elementos, em diferentes graus, pode a princípio corroborar uma expectativa favorável quanto — seguindo o exemplo da análise antitruste de uma fusão — às eficiências futuras alegadas como resultado do investimento atual e futuro em inovações por meio da fusão considerada. Quanto aos cálculos para o *trade-off*, finalmente, vale o observado anteriormente quanto à necessidade de avaliação intertemporal e de uma eventual redução das mudanças em atributos extrapreço a efeitos “equivalentes” em custos.

3.2. Concorrência schumpeteriana, dinâmica evolucionária e “eficiência seletiva”: esboço de uma proposta

As soluções apontadas acima para as limitações da eficiência alocativa como instrumento normativo são necessariamente parciais, ainda que úteis, porque deixam de lado uma questão central, que é teórica e não de mensuração. A rigor, a

principal limitação do conceito de eficiência alocativa decorre não de sua fundamentação lógica, que é sólida, ou metodológica (individualista), que pode até ser aceitável, mas econômica, ligada umbilicalmente à teoria do equilíbrio geral competitivo, por meio dos teoremas fundamentais de bem-estar de Pareto. Mesmo nas extensões da eficiência alocativa para mercados específicos, o método de equilíbrio estático por definição é dominante (equilíbrio parcial). Como então tratar processos econômicos inovativos — numa perspectiva econômica evolutiva, os mais importantes —, que por hipótese são dinâmicos e quase sempre fora do equilíbrio? Apenas para focalizar um aspecto central de conflito teórico: a presença intrínseca de assimetrias entre agentes — inclusive assimetrias de informação, inerentes a processos competitivos, e especialmente inovativos — é suficiente para inviabilizar a adoção das noções de eficiência de Pareto como um critério normativo unívoco, e por extensão a noção de eficiência alocativa²⁴.

Em síntese, uma alternativa normativa consistente para tratar contextos econômicos dinâmicos deve basear-se numa teoria econômica alternativa, com pressupostos dinâmicos. A abordagem neo-schumpeteriana e evolucionária, centrada na concorrência e na inovação, é a meu ver a melhor opção.

(i) Concorrência schumpeteriana, inovação e dinâmica evolucionária

Na perspectiva schumpeteriana, a concorrência não é um mecanismo de mercado via preços, nem um conjunto de precondições estruturais e comportamentais que permitem definir um equilíbrio competitivo por método axiomático, e nem mesmo um processo de ajustamento, eliminando desvios de uma trajetória de equilíbrio. É um processo de interação entre agentes econômicos (firmas) visando à apropriação privada de lucros, que não pressupõe nem leva a nenhuma posição de equilíbrio. De certo modo, ao contrário, o desequilíbrio é a norma, uma vez que ele resulta da essência do processo competitivo na visão schumpeteriana — esforços deliberados e generalizados de diferenciação entre agentes econômicos, de forma que se criem vantagens competitivas duradouras que proporcionem lucros monopolísticos, ainda que temporários e restritos a produtos ou segmentos específicos. Em suma, nesta perspectiva, concorrência não se opõe a monopólio, sendo este na verdade uma instância da primeira — o resultado de um esforço competitivo bem-sucedido.

Assim, a criação e o reforço, de um lado, e a eventual dissipação, de outro, de assimetrias — de informações, tecnologias, estratégias e poder de mercado — são aspectos indissociáveis do processo de concorrência. Enquanto as primeiras (criação e reforço) representam a dimensão “ativa” desse processo, pela qual surgem as inovações e as estruturas econômicas se transformam, a última — única considerada pela teoria econômica tradicional desde os clássicos — é sua dimensão “passiva”, envolvendo ajustamentos e eliminação de diferenças entre firmas por imitação, inovações secundárias e entradas nos mercados. Não há espaço analítico

²⁴ Ver Metcalfe (1995), p. 413.

relevante nesse quadro para posições de equilíbrio. Em particular, não cabe identificar concorrência seja com mecanismos de ajustamento a tais posições, seja com a eliminação de assimetrias ou a supressão de poder de mercado, como na visão convencional.

(ii) *Uma proposta alternativa: a noção de “eficiência seletiva”*

Se nessa perspectiva a firma (ou mais exatamente a empresa) é o agente elementar do processo competitivo e sua unidade de análise, o mercado, é o *locus* econômico da concorrência, cuja estrutura resulta endógena, e não fixa, nesse processo²⁵. Adotando-se a perspectiva evolucionária neo-schumpeteriana para a abordagem da concorrência²⁶, o mercado passa a ser tratado como um ambiente de seleção de inovações em sentido amplo, incluindo novas estratégias, rotinas, produtos, tecnologias.

Nesse contexto teórico, o enfoque normativo destinado à avaliação do desempenho dos mercados — isto é, um conceito de eficiência econômica e de bem-estar no campo evolucionário, análogo à eficiência alocativa no campo estático tradicional — deve pautar-se pelo pressuposto de que o mercado, ainda que possa ter outras “funções” econômicas — inclusive alocativas —, tem como função precípua a *seleção* dessas inovações *lato sensu*. Logo, o correspondente critério normativo de avaliação dos mercados deve focalizar seu desempenho seletivo, isto é, em que medida ele cumpre bem sua função de selecionar — filtrar, difundir, eliminar — novos produtos, processos e estratégias.

Em suma, o mercado deve ser avaliado por aquilo que faz efetivamente — seleção —, e não por aquilo que a teoria convencional supõe que ele devesse fazer — uma alocação eficiente de bens, serviços e recursos.

Nesse enfoque, a opção por um critério de eficiência dinâmica dos mercados torna-se de certo modo redundante, já que a própria visão do mercado e da concorrência que nele se processa é intrinsecamente dinâmica, indo muito além da mera avaliação de efeitos alocativos intertemporais. Uma noção de *eficiência seletiva* de mercados será aqui esboçada para substituí-la, com apoio na abordagem neo-schumpeteriana evolucionária.

Naturalmente, um critério normativo de eficiência seletiva deve dispensar, em primeiro lugar, qualquer método de equilíbrio ou análise alocativa estática para avaliar a operação eficiente de um mercado. O que ele requer é a caracterização do mercado como um ambiente competitivo, cujo desempenho “ideal” é tal que inovações *lato sensu* bem-sucedidas possam ser introduzidas, difundidas e filtradas em ritmo adequado — nem muito alto (“hiperseleção”, *lock in* etc.), nem muito baixo (ausência de pressões competitivas) —, dentro de limites definidos pela tecnologia e disponibilidade de recursos.

²⁵ Ver Dosi (1984), pp. 93 ss.

²⁶ A partir da contribuição clássica de Nelson e Winter (1982).

Em segundo lugar, ele deve dispensar a definição de soluções maximizadoras de bem-estar na linha de “ótimo social” ou de mercado, equivalentes ou substitutas de “ótimos de Pareto” e em particular que sejam únicas. A presença de incerteza forte em qualquer processo econômico evolucionário, particularmente quando intensivo em inovações, gera indeterminações e *open ends* que inibem não só a otimização estática, mas a própria presunção de ser possível alguma otimização dinâmica. Por isso, é preciso aceitar o fato — inerente às intervenções de política econômica em geral e de política inovativa e tecnológica em particular — de que, dada a incerteza ambiente, a previsibilidade é baixa e a possibilidade de erros é alta. Segue-se que a avaliação normativa será inevitavelmente imprecisa e pouco quantificável (ou, se tanto, com elevadas margens de erro), fortemente qualitativa e, logo, preferivelmente pouco interventiva.

Sob essas premissas, podemos definir, então, *eficiência seletiva* como:

a capacidade hierarquizadora do processo de seleção, refletindo o grau em que a filtragem das inovações pelo mercado se correlaciona com sua ordenação, tanto quanto possível objetiva, em termos de indicadores de progresso ao longo de uma trajetória inovativa.

“Trajetória inovativa” está sendo conceituada aqui em sentido análogo, mais amplo, ao de *trajetória tecnológica* de Dosi (1984). O progresso (técnico) ao longo de uma trajetória tecnológica é por este autor definido rigorosamente como um “movimento de *trade-offs* multidimensionais entre variáveis tecnológicas que o paradigma [tecnológico] define como relevante”²⁷. O progresso ao longo de uma *trajetória inovativa* (abrangendo não só tecnologias, como também novos produtos e formas organizacionais) pode então ser definido de forma equivalente, bastando substituir a expressão “variáveis tecnológicas” por “variáveis técnico-econômicas” ou ainda “dimensões competitivas”. Tal como em Dosi, essas variáveis não são genéricas, como “fatores de produção” ou algo semelhante, mas *específicas* a cada produto, processo ou forma organizacional considerada, e por hipótese são capazes de medir, ou pelo menos hierarquizar, o desempenho daquele produto, processo ou forma organizacional ao longo da respectiva trajetória temporal.

O objetivo desta definição, em última análise, é o de avaliar em que medida as forças seletivas que atuam no mercado conduzem o *processo de evolução ao longo de uma dada “trajetória inovativa”* a constituir alguma direção definida de *progresso*. O sentido dessa avaliação como indicadora de eficiência seletiva do mercado está em que, ainda menos que no caso da evolução ao longo de trajetórias tecnológicas, o processo evolutivo de inovações em sentido amplo com muita frequência pode *não* corresponder a “*progresso*” em nenhum sentido concreto. Embora seja praticamente inviável um “retrocesso tecnológico”, o mesmo não se pode dizer de produtos e outros tipos de inovações que, se possivelmente apresen-

²⁷ Dosi (1984), p. 17.

tam alguns indicadores de desempenho superiores ou mais adequados aos usuários, muitas vezes podem apresentar retrocesso em outras dimensões de avaliação objetiva (vale repetir, quando esta é possível). Além disso, e nesse caso tal como na evolução tecnológica, a intensidade das forças associadas ao processo competitivo, atuantes na seleção das inovações em geral, pode ser muito débil, excessiva ou simplesmente mal direcionada do ponto de vista do progresso e, portanto, do bem-estar.

Nessa concepção, a eficiência seletiva de um mercado sofre influência decisiva de, e portanto deve incorporar em sua avaliação, dois aspectos básicos:

(a) a *pressão competitiva* a que estão sujeitas as firmas no mercado em questão, decorrente das condições ambientais do mercado. Estas são determinadas principalmente, ainda que não apenas, pela política econômica: comercial — nível de proteção em relação às importações; regulatória — políticas de concorrência e antitruste; e tecnológica — incentivos a P&D e à capacitação das empresas, entre outros aspectos. Um mercado tende a ser tão mais *eficientemente seletivo* quanto maior essa pressão, até algum limite superior, em que a pressão excessiva pode inviabilizar sua sobrevivência. Obviamente, esse limite, que sempre existe, é indeterminado *a priori* e requer análise caso a caso; e

(b) a *competitividade* das firmas desse mercado. Ela depende não só dos fatores sistêmicos pró-competitivos referidos em (a), mas especialmente de suas estratégias competitivas e financeiras e de seus esforços inovativos. Por outro lado, o grau em que a competitividade se baseia em inovatividade por parte das firmas varia não só com o ambiente seletivo, mas também com as características específicas de cada indústria, de forma que seria desnecessariamente restritivo reduzir aqui o critério de competitividade exclusivamente à inovatividade. O processo de seleção, em última análise, incide sobre as firmas, de forma que a sobrevivência e o maior sucesso econômico de firmas mais competitivas e/ou inovadoras estará indicando maior eficiência seletiva do mercado; enquanto, reciprocamente, a sobrevivência indefinida de firmas pouco competitivas e/ou inovativas estará indicando baixa seletividade.

CONCLUSÃO

Neste artigo procurou-se mostrar as limitações do enfoque tradicional de eficiência alocativa, com ênfase em importantes aplicações na área antitruste. Foram retomados alguns conhecidos problemas de consistência interna metodológica na forma em que essa noção é utilizada, mostrando-se em particular a ambigüidade, e mesmo a contradição, de sua utilização quanto a dois aspectos: (i) a violação implícita ou explícita dos pressupostos metodológicos de Pareto quando se utilizam funções de bem-estar social a serem maximizadas, que por construção já implicam opções e juízos de valor distributivo, de um lado; e (ii) a tentativa de desconsiderar, por serem supostamente mais subjetivos e envolverem juízos de valor, os aspectos distributivos ou quaisquer outros não redutíveis à eficiência alocativa, necessários

à comparação entre diferentes configurações de um dado mercado — especialmente por parte da ortodoxia na análise antitruste —, por outro lado.

A proposta aqui apresentada para conceituar uma *eficiência seletiva* em substituição à eficiência alocativa tradicional, embora possa vir a ter implicações normativas de algum alcance a longo prazo, ainda é obviamente um esboço e requer aprofundamento em várias direções, inclusive e principalmente como um instrumento mais efetivo de análise e de avaliação concreta de mercados.

No entanto, e apesar de implicar uma ruptura teórica com a conceituação de eficiência alocativa, seria um erro exagerar o alcance dessa ruptura, pelo menos no presente. A intensidade e o ritmo dos processos inovativos é muito variável no tempo e no espaço econômico, de forma que subsistem um número muito grande e mesmo majoritário de situações de mercado em que, frente a um baixo dinamismo inovativo e competitivo, a avaliação estática por meio do conceito de eficiência alocativa, ainda que jamais de forma exclusiva, permanece não só válida como um relevante instrumento para a política pública em geral e de concorrência (incluindo antitruste) em particular.

Até que novos instrumentos dinâmicos e seletivos sejam suficientemente amadurecidos, o essencial é que o uso dos instrumentos convencionais de eficiência alocativa para a análise e avaliação de mercados *não seja exclusivo*:

(i) frente aos aspectos distributivos e outros que, ao contrário do senso comum ortodoxo, nem são necessariamente mais “subjettivos”, nem se excluem de alguma noção menos reducionista de bem-estar social;

(ii) frente às crescentemente importantes e numerosas situações em que a inovatividade é parte central das estratégias competitivas, incluindo a formação de acordos estratégicos específicos, *joint ventures* e outras formas de cooperação interfirmas e de concentração econômica que geram efeitos incertos e de longo prazo, para as quais o uso exclusivo do referencial estático alocativo tradicional não só não dá conta, mas pode ser profundamente enganoso.

REFERÊNCIAS

- AREEDA, P. (1992). “Antitrust Law as Industrial Policy: Should Judges and Juries Make It?” In: JORDE, T., TEECE, D. (eds.) (1992). *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford University Press.
- BAUMOL, W. & ORDOVER, J. (1992). “Antitrust: Source of Dynamic and Static Inefficiencies?” In: JORDE, T., TEECE, D. (eds.) (1992), *op. cit.*
- BORK, R. (1978). *The Antitrust Paradox. A Policy at War with Itself*. New York: The Free Press, reedição 1993.
- COWLING, K. & MUELLER, D. (1978). “The Social Cost of Monopoly”. *Economic Journal*, 88.
- DOSI, G. (1984). *Technical Change and Industrial Transformation*. New York: St. Martin Press.
- FAGUNDES, J. (2003). “Eficiência Econômica e Distribuição de Renda em Análises Antitruste”, tese de doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (mimeo.).
- FERGUSON, P. & FERGUSON, G. (1994). *Industrial Economics. Issues and Perspectives*. New York: New York University Press, 2ª ed.

- FISHER, A., JOHNSON, F. & LANDE, R. (1989). "Price Effects of Horizontal Mergers". *California Law Review*, 77 (4).
- GAVIL, A. (ed.) (1992). *An Antitrust Anthology*. Cincinnati: Anderson Publ.
- HARBERGER, A. (1954). "Monopoly and Resource Allocation". *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 54.
- Horizontal Merger Guidelines*, F.T.C./D.o.J., E.U.A., 1992.
- HOVENKAMP, H. (1994). *Federal Antitrust Policy*. St. Paul, Minn.: West Publ. Co.
- JORDE, T. & TEECE, D. (1992). "Introduction". In: JORDE, T. & TEECE, D. (eds.) (1992), *op. cit.*
- KREPS, D. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- MAS-COLELL, A., WHINSTON, M. & GREEN, J. (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- METCALFE, S. (1995). "The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives". In: STONEMAN, P. (ed.) (1995). *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford: Blackwell.
- NELSON, R. & WINTER, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- SCHUMPETER, J. A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- WILLIAMSON, O. (1968). "Economies as an Antitrust Defense: the Welfare Tradeoffs". *American Economic Review*, vol. 58, mar.

