

Neoliberalismo e concentração de mercado no Brasil: A emergência de uma contradição?*

Edmund Amann **

Werner Baer ***

Resumo – Este artigo examina o grau de competitividade de firmas e mercados que se desenvolveu no Brasil nos 15 anos desde a introdução das políticas neoliberais. Em particular, o artigo avalia a medida em que a liberalização de comércio e a liberação de controles dos mercados domésticos resultou em desempenho mais competitivo de firmas e estruturas de mercado. Ele mostra que, embora o objetivo da abertura da economia e da privatização das firmas estatais tenha sido expor o país às forças de mercado nacionais e internacionais, ela paradoxalmente aumentou o grau de concentração de propriedade das suas indústrias.

Palavras-chave – Distribuição. Liberalização. Monopólio natural. Privatização.

JEL – O1

Três das maiores prescrições de política econômica da escola neoliberal do final do século XX¹ foram: reduzir drasticamente tarifas de importação e barreiras não-tarifárias à importação; permitir a entrada de firmas estrangeiras em mercados dos quais elas eram excluídas; e reduzir a presença do Estado através de programas de privatização em grande escala. Estas medidas deveriam acabar com as muitas ineficiências do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), ou seja, a alta proteção, que isolava os mercados domésticos da concorrência mundial; a emergência de estruturas de mercado oligopolísticas

* Tradução de Emmanoel Boff.

** Universidade de Manchester, UK. E-mail: Edmund.Amann@manchester.ac.uk.

*** Universidade de Illinois, EUA. E-mail: wbaer@ad.uiuc.edu.

ou monopolísticas protegidas, com alto grau de *rent-seeking*; firmas sem incentivos para investir em tecnologias que aumentam a produtividade; e a expansão de empresas estatais, cuja produtividade caía com o tempo, pois freqüentemente eram usadas como instrumentos de políticas macroeconômicas e havia pressões políticas que as faziam gerar um excesso de empregos. A abertura da economia traria os “novos ventos” da economia de mercado, forçando as firmas existentes a aumentar sua eficiência e a eliminar as rendas de monopólio.

Neste artigo, examinaremos o grau de competitividade de firmas e mercados que se desenvolveu no Brasil nos quinze anos posteriores à introdução das políticas econômicas neoliberais. Em particular, procuraremos avaliar até que ponto a extensão da liberalização e do afrouxamento de controles de mercados domésticos resultou num desempenho mais competitivo das firmas e das estruturas dos mercados. Teoricamente, nossa análise é motivada pelos debates advindos da literatura de organização industrial. Dentro desta área, por muito tempo, tem havido uma preocupação com a necessidade de gerar condições de política econômica em que a eficiência das firmas e o bem-estar da sociedade como um todo é maximizado. Tradicionalmente, esta questão foi trabalhada através da ótica da análise de desempenho-conduta-estrutura (DCE). De acordo com esta ótica, a condução e desempenho das firmas era, em última instância, determinada pelas estruturas de mercado em que elas estavam enraizadas (SCHERER; ROSS, 1990). Assim, por exemplo, esperar-se-ia que uma firma localizada num mercado composto de um espectro altamente restrito de produtores agisse de modo consistente com o tipo de comportamento monopolístico identificado por Chamberlin e Robinson. Isto envolveria uma combinação de preços e produto subótima socialmente, com um peso morto resultante.

Na ausência de um monopólio natural e/ou intervenções que o contrabalançassem, a análise DCE parece sugerir que quanto mais concentrada for a estrutura de mercado, menos ótimo socialmente é o resultado. Da perspectiva da política econômica, a conclusão implícita nessa análise é que medidas devem ser tomadas para lidar com estruturas de mercado concentradas. Isto poderia envolver medidas como a legislação antitruste, ou, onde existissem monopólios naturais, a regulação direta.

No caso do Brasil, é certamente possível argumentar que o impulso de liberalização foi parcialmente direcionado para dismantelar as estruturas de mercado monopolísticas sinônimas do modelo de Importação por Substituição de Importações (ISI). Portanto, uma questão que este artigo examina é se esse impulso foi bem sucedido e em que medida ele poderia ter impactado favoravelmente o desempenho das firmas e sua competitividade internacional.

Durante as duas últimas décadas, o paradigma do DCE tem sofrido intensos ataques dos proponentes de escolas alternativas, em particular os da escola da hipótese dos mercados contestáveis (HMC). A HMC, em forte contraste com o paradigma do DCE, contesta a existência de qualquer ligação rígida entre a estrutura de mercado e o desempenho da firma. Em vez disso, uma variedade de padrões de desempenho de firmas pode ser consistente com uma dada estrutura de mercado. A razão para isto é que a hipótese dos mercados contestáveis questiona o fato de que as condições estruturais sublinhadas pelo paradigma da DCE são, de fato, exógenas. Sob estas circunstâncias, é menos provável que as características comportamentais das firmas sejam afetadas pelas estruturas de mercados existentes *per se* que pelo potencial de mudança que essas estruturas de mercado possuem. Para BAUMOL (BAUMOL, 1982 e BAUMOL; WILLIG, 1981), um dos grandes defensores da HMC, o que mais importa na busca da eficiência social e competitividade das firmas não é tanto o grau de concentração existente no mercado, mas a pressão exercida nos participantes existentes pela ameaça de novos entrantes. Partindo da HMC, é possível argumentar, de um ponto de vista de política econômica, que melhoras na eficiência de mercados e firmas são mais bem alcançadas através de medidas que promovem a entrada e saída do que de tentativas de restringir a concentração de mercado. Neste contexto, uma questão mais profunda a ser tratada por este artigo é se o dismantelamento da ISI, independentemente do seu impacto na concentração de mercado, aumentou a contestabilidade dos mercados e se isto estimulou uma crescente competitividade das firmas.

A estrutura deste artigo é a seguinte. Em primeiro lugar, nós revisamos as medidas de política econômica associadas ao dismantelamento do modelo de ISI, em particular a desregulação dos mercados domésti-

cos, a privatização e a liberalização do comércio. Em segundo lugar, são analisados os impactos dessas políticas sobre a concentração industrial no mercado doméstico e a penetração das importações. Depois, o desempenho competitivo das firmas brasileiras é avaliado e ligado às mudanças subjacentes na estrutura de mercado e contestabilidade. O objetivo aqui é avaliar a eficácia relativa das abordagens do DCE e HMC no contexto brasileiro. Também examinaremos o impacto da concentração de mercado na distribuição de renda brasileira. Finalmente, como conclusão, algumas recomendações de política econômica serão propostas.

O desmantelamento do modelo de Importação por Substituição de Importações (ISI)

Até a última década do século XX a economia brasileira era altamente protegida através de tarifas de importação e barreiras não-tarifárias. Na metade da década de 1960, a proteção média era estimada em 85%². Embora, ocasionalmente, houvesse movimentos no rumo da liberalização, Coes descobriu que “as políticas de comércio brasileiras do lado da importação eram, no máximo, tímidas, e no mínimo, severamente restritivas no período pós-64. A característica essencial do regime do comércio brasileiro durante o período era a manutenção do controle administrativo sobre os fluxos de importação. Às vezes a política de comércio permitia um alto volume de importações [...] [mas] as autoridades de comércio nunca abandonavam seu controle [...] de forma que para eles era relativamente fácil reverter a tendência à maior abertura de importações depois do primeiro choque do petróleo em 1974.”

Começando na década de 1990, e continuando década afora, a posição da política econômica do Brasil crescentemente se adaptou ao “Consenso de Washington”. Em 1989, a tarifa média era de 41%. Depois da recessão do presidente Collor, no ano seguinte, a tarifa começou a declinar continuamente, alcançando 13.5% em 2002 (veja Tabela 1)³. Em 1990, durante o primeiro ano da administração Collor, a maior parte das barreiras não-tarifárias também foram abolidas, sujeitando as firmas domésticas à intensa competição estrangeira. Durante os quinze anos se-

guíntes, a economia continuamente se abriu, como pode ser visto na Tabela 2. A razão importações / PIB quase duplicou entre 1990 e 2004, e a razão exportações / PIB aumentou ainda mais.

Tabela 1 – Taxas de tarifas (todos os produtos) – Brasil

Tarifa	1989	1990	1991	1992	1993	1994	2002
Média	41.1%	32.2%	25.3%	21.2%	17.7%	14.2%	13.8
Moda		40.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	
Desvio padrão	19.1%	19.6%	17.4%	14.2%	10.7%	7.9%	

Fonte: FRITSCH; FRANCO, 2004, p. 20.

Tabela 2 – Taxa de abertura econômica – Brasil

	Exportações*/PIB	Importações*/PIB	Exportações*+Importações*/PIB
1985	12.95	7.50	20.45
1990	8.20	6.96	15.16
1995	7.72	9.49	17.21
2000	10.66	12.18	22.84
2004	18.00	13.33	31.33

*Bens e Serviços

Fonte: *Conjuntura Econômica*.

A abertura da economia do Brasil pode ser vista de um modo mais desagregado na Tabela 3. Ela contém as taxas de penetração de importação⁴ para um número de setores. Nota-se aumentos substanciais em tais setores como autopeças, têxteis e vestuário, produtos eletrônicos, maquinaria, produtos plásticos, petroquímicos e aço/metalurgia.

**Tabela 3 – Concentração e taxas de penetração de importação – Brasil
(Parcela das quatro maiores firmas) (Importações/Vendas)**

	1993	2004	1993	2003
Transportes	73%	73%		
Cias. de serviços públicos	46%	69%		
Tecnologia de informação	77%	54%		
Telecomunicações	100%*	72%		
Comércio atacado	56%	80%		
Comércio varejo	54%	66%		
Alimentos, bebidas, tabaco	55%	76%	3.5	4.6
Autopeças	86%	85%	5.8	15.2
Têxteis, vestuário	45%	62%	4.3	9.3
Construção civil	47%	67%		
Eletrônicos	38%	46%	7.2	26.4
Farmacêuticos e cosméticos	62%	63%	6.9	9.9
Materiais de construção	41%**	56%	0.3	
Maquinaria	51%	56%	26.3	32.1
Mineração	59%	79%	2.5	6.0
Papel, celulose	50%	57%	4.2	6.5
Plástico, borracha	61%	68%	0.7	13.3
Petroquímica	80%	91%	5.8	25.1
Aço e metalurgia	58%	72%	3.3	10.2

* As telecomunicações foram privatizadas em 1998.

** Esses dados se referem a 1994.

Fonte: Calculados dos dados da revista *Exame*, agosto 1994 e julho 2005.

A abertura da economia não era apenas restrita ao comércio. Ela também se estendia à liberalização dos investimentos, especialmente de 1995 em diante, depois que uma emenda à constituição eliminou qualquer diferenciação no *status* legal de firmas domésticas e estrangeiras. Permitiu-se ao capital estrangeiro entrar em setores dos quais ele tinha sido previamente excluído, tal como a exploração de petróleo e companhias de serviços públicos⁵.

Além da abertura da economia, o governo Collor também iniciou um processo de privatização. Primeiramente, este foi limitado ao setor de aço e petroquímicos. Contudo, depois que o presidente Fernando Henrique Cardoso chegou ao poder em 1995, o processo de privatização se expandiu rapidamente para outros setores, como os de serviços públicos e de infra-estrutura de transportes⁶.

Mudanças estruturais na economia

Em que medida a abertura da economia afetou suas características estruturais? Para responder a esta questão, vamos primeiramente examinar as mudanças no grau de concentração de mercado em vários setores. Na Tabela 3 medimos as razões de concentração em vários setores. Calculamos as razões baseados numa pesquisa anual de dados fornecidos pela revista *Exame*. A Tabela 3 mostra as fatias de mercado das quatro maiores firmas em cada setor. Desde a década de 1980 esta revista vem conduzindo pesquisas anuais das vinte maiores firmas em cada setor. Notar-se-á que a razão de concentração subiu em quatorze dos dezoito setores, e em nove setores a razão cresceu em mais de dois dígitos. Só houve apenas uma queda substancial da razão em dois setores – tecnologia da informação e das companhias de telecomunicação (“telecoms”). O primeiro era um setor novo, com custos de entrada relativamente baixos e onde a demanda estava se expandindo rapidamente, enquanto que o segundo refletiu o processo de privatização, com o aparecimento de firmas privadas substituindo um antigo monopólio estatal.

Quais são as possíveis conexões entre a abertura da economia e a crescente concentração de mercado? Em termos teóricos, no espírito do

mecanismo de resposta a desafios, poder-se-ia esperar que uma maior exposição à competição internacional fosse forçar as firmas a fazer esforços substanciais para aumentar sua eficiência. Um modo de alcançar este objetivo seria através de fusão com unidades maiores. Estas permitiriam a realização de maiores economias de escala. As evidências fornecidas pela Tabela 3 são impressionantes. Em todos os setores para os quais há dados disponíveis, há uma clara associação positiva entre aumentos na concentração interna de mercado e incrementos no coeficiente de vendas importação-doméstico. Apesar disso, não parece haver nenhuma conexão linear e clara entre a extensão da abertura experimentada por um setor particular e o grau de concentração aumentado que ele apresentou. Contudo, em termos gerais, os dados são consistentes com a hipótese de que o desafio nascente colocado pela liberalização do comércio estimulou a aglomeração das firmas e dos meios de produção.

Como já foi sugerido, o objetivo de maior eficiência industrial estava implícito na busca da crescente concentração. Contudo, é óbvio que medidas de concentração industrial, seja qual for a forma como são elaboradas, não podem em si mesmas servir como aproximações satisfatórias para eficiência industrial. Para obter um maior entendimento a esse respeito, nós examinamos duas variáveis-chave: mudança de produtividade do trabalho e investimento em tecnologia.

Tabela 4 – Mudanças na produtividade e importação por setor, 1996–2002

	% mudança de produtividade	% mudança nas importações
Mineração de carvão	52	
Extração de petróleo	-65	
Extração de minerais metálicos	230	
Extração de minerais não-metálicos	24	140
Alimentos e bebidas	37	31
Produtos de tabaco	70	
Têxteis	-42	116

Vestuário	0	
Bens de couro	15	
Produtos de madeira	55	
Papel e celulose	93	55
Combustíveis	507	333
Químicos	37	
Borracha e plásticos	8	1800
Materiais de construção	59	
Metais (inclusive aço)	108	209
Construções de metal	23	
Maquinaria	24	26
Equipamento de escritório	-4	
Equipamentos elétricos e de comunicação	-7	267
Automóveis	50	162
Outros equipamentos de transporte	160	
Móveis	21	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE, *Estatísticas de comércio internacional*.

Os dados, mais uma vez, parecem prover algumas conclusões razoavelmente fortes. Em termos gerais, há uma clara associação entre a abertura de setores particulares (medidos por aumentos no coeficiente de mudança de importações) e alterações positivas na produtividade (veja Tabela 4). Contudo, a relação não funciona em todos os setores. No caso de têxteis e equipamento elétrico e de telecomunicações, por exemplo, a mudança de produtividade é, na verdade, negativa, apesar de uma abertura substancial desses setores à competição externa. Isto talvez sugira que nem todos os setores foram capazes de enfrentar e ter sucesso no desafio lançado pela liberalização de comércio.

Tabela 5 – Firmas que implementaram inovações: Cotas setoriais

	1998-2000 (%)	2001-3 (%)	Mudanças na importação 1996-2002 (%)
Alimentos e bebidas	14.2	12.6	31
Têxteis e vestuário	16.3	17.7	116
Papel e celulose	1.9	1.9	55
Produtos e metal e aço	9.8	10.5	209
Maquinaria	5.4	6.4	26
Mineração	2.4	2.2	140
Automóveis	3.7	2.3	162
Borracha e plásticos	5.9	6.0	1800
Produtos de couro, sapatos	4.6	4.6	n.d.
Químicos	4.2	4.2	n.d.

Fonte: Tabela 4; IBGE, *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica*.

Além do aumento da produtividade, a inovação industrial poderia ser uma outra resposta para outras ondas de competição induzidas pela importação, tanto em termos de investimento quanto no desenvolvimento de novos produtos e tecnologias de processo. Os dados apresentados na Tabela 5 dão uma idéia da distribuição de inovações introduzida em vários setores no período de 1998 até 2003. Os dados são baseados numa pesquisa conduzida pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Talvez surpreendentemente, os setores de Alimentos e Bebidas e Têxteis e Vestuário tiveram a maior parcela de implementação de inovação no período. Comparando este fato com a parte b) da Tabela 3, notar-se-á que esses dois setores sofreram alguns dos maiores aumentos de concentração. Para explicar isto, uma possibilidade é que as firmas maiores possuíam recursos para investir pesadamente em tecnologia⁷. Isto, por sua vez, as colocaria numa condição melhor para encarar o desafio das importações. No caso dos têxteis, este desafio se tornou intenso à medida que o mercado brasileiro ficou progressivamente mais exposto às exportações chinesas.

Enquanto parece haver uma possível relação entre o grau de concentração e investimento em tecnologia, será que poderia haver uma ligação entre a abertura (medida pela penetração das importações) e tais investimentos? A Tabela 5 não provê evidências convincentes nesta

questão. Especificamente, parece não haver associação de grau entre aqueles setores que experimentaram os maiores aumentos na penetração de importações e aqueles que investiram relativamente mais em tecnologia. Isto sugere que a relação entre abertura e investimento tecnológico é provavelmente complexa e certamente merece mais pesquisas.

Fusões e aquisições e as políticas antitruste do CADE

Em seguida à abertura da economia e ao processo de privatização, o Brasil também experimentou uma onda de fusões e aquisições que contribuíram para a tendência de aumento de concentração observada em muitos setores. As Tabelas 6-a, 6-b e 6-c mostram que houve um aumento substancial na segunda metade da década de 1990, tanto nas aquisições domésticas quanto nas internacionais. O maior número foi em Alimentos, Bebidas e Tabaco, setores que também experimentaram um grande aumento de concentração. Um número substancial de fusões e aquisições também foram encontrados em Instituições Financeiras, Petróleo e Aço, e em companhias de serviço público, onde houve também um aumento substancial de concentração. Seguindo o alto número de fusões e aquisições nas companhias de telecomunicações houve um período de desconcentração, refletindo a emergência de várias empresas privadas que sucederam o monopólio absoluto de governo que existia antes. O alto número de fusões, acompanhado pela desconcentração de mercado nas tecnologias de comunicação, reflete o imenso influxo de pequenas e médias firmas para esse novo setor, o que compensou as fusões.

O aumento consistente no número de fusões e aquisições e a tendência resultante à concentração econômica na maior parte dos setores ocorreu apesar de esforços do governo brasileiro para fortalecer as instituições antitruste. Embora a legislação antitruste exista desde 1962, sua aplicação foi tímida ou quase não-existente nas três décadas seguintes⁸. A política de competição tornou-se mais importante em 1994 com a introdução da Lei 8884, que introduziu o controle de fusões e fez do CADE uma instituição mais independente⁹. Embora mais casos de fusão tenham sido analisados desde então, o impacto dos julgamentos do CADE fez pouco para impedir as tendências de concentração. Por exemplo, a fu-

são que resultou na AMBEV, que veio a controlar mais de 70% do mercado de cerveja e refrigerantes, foi levada a termo sem rigor, já que a nova firma teve que abrir mão de uma subsidiária de cerveja que tinha uma fatia de mercado de apenas 5%.

Tabela 6-a – Fusões e aquisições – Brasil

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Doméstico	81	82	161	168	130	101	123	146	143	116	100
Internacional	94	130	167	204	221	208	230	194	84	114	199
TOTAL	175	212	328	372	351	309	353	340	227	230	299

Tabela 6-b – Distribuição setorial das fusões e aquisições – 1995 – 2005

Setor		Setor	
Alimentos, bebidas e tabaco	155	Têxteis	51
Instituições financeiras	135	Cimento	39
Tecnologia da informação	127	Higiene	35
Telecomunicações	111	Embalagem	33
Indústria do petróleo	100	Indústria extrativa	28
Metalurgia e aço	77	Montagem de veículos	27
Químico e petroquímico	70	Serviços portuários	27
Seguros	62	Aviação	23
Companhias de energia	56	Mineração	21
Autopeças	53	Shopping centers	20
Propaganda e publicidade	46	Hotéis	18
Química e farmacêutica	44	Fertilizantes	17
Supermercados	44	Serviços públicos	14
Equipamentos elétrico-eletrônicos	41	Estradas de ferro	13
Companhias de serviços	37	Hospitais	12
Transportes	33	Gráfico e design	11
Produtos de madeira e papel	31	Sapatos e vestuário	8
Produtos de engenharia	31	Outros	229
Produtos de construção	27		
Vendas no atacado	24	TOTAL	3,366

Fonte: KPMG, *Mergers & Acquisitions Research, 2005*, 2nd quarter.

Tabela 6-c – Fusões e aquisições pela fonte – Brasil

País original da companhia adquirente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Brasil	4	7	14		79	90	68		262
Estrangeiro	15	39	140		443	492	447		1,566
Brasil e estrangeiro*	0	0	0		1	2	3		6
TOTAL	19	46	144		523	584	518		1,834

* Joint Ventures.

Fonte: CADE, Relatório anual.

Embora os casos examinados pelo CADE tenham crescido substancialmente desde 1994 (quando este exame se tornou compulsório), o grau de intervenção tem sido pequeno e declinante. Parece que a fatia de mercado não foi considerada uma condição necessária ou suficiente para intervir. Ao contrário, houve uma ênfase no comportamento das firmas.

A emergência de uma política de competição melhor definida e supostamente mais rigorosa de um lado e a emergência de uma economia industrial substancialmente mais concentrada de outro apresentam uma espécie de paradoxo. No exato momento em que as autoridades pareciam ter se comprometido a criar um mercado doméstico mais competitivo, houve um movimento nunca visto e largamente não controlado, por parte das companhias privadas, de combinar e aparentemente reduzir a escala de ameaça competitiva doméstica. Como este paradoxo poderia ser explicado e, de fato, poderia haver uma justificativa teórica para ele?

É certamente possível argumentar que as autoridades do governo ligadas à área de competição justificariam sua atitude de admitir taxas maiores de concentração se adotarmos uma perspectiva de mercados contestáveis e descartarmos noções de estrutura, conduta e desempenho supostamente ultrapassadas. Dada a rápida adoção da liberalização de comércio e, de fato, da liberalização de investimento pelo Brasil, pode-se alegar que, apesar dos aumentos observados na concentração, o mercado doméstico se tornou, na verdade, mais contestável. A liberalização

do comércio implica que o mercado brasileiro – ao menos no setor de comercializáveis – está agora mais aberto à competição estrangeira enquanto que a liberalização de investimentos aumentou a ameaça de empresas domésticas incumbentes serem sujeitas às ofertas de compra. Neste sentido, o mercado se tornou mais contestável, ainda que substancialmente mais concentrado. Do ponto de vista da política econômica, contudo, o que realmente conta é se as condições aparentemente mais contestáveis dos mercados dos últimos anos foram associadas com melhoras no desempenho competitivo, seja este medido por produtividade, por custo unitário ou por inovação. As evidências apresentadas neste artigo sugerem que tais ganhos competitivos foram, de fato, registrados. Contudo, não há uma ligação clara entre o grau de contestabilidade (pelo menos medido como penetração das importações) e a extensão dos ganhos competitivos realizados. O que se tem argumentado é que a natureza exata de tais ligações é provavelmente bastante complexa e certamente merece uma investigação mais aprofundada.

Afastando-nos das noções de contestabilidade, poderia o panorama industrial crescentemente concentrado ser justificado de outra maneira? Usando conceitos enraizados na Nova Teoria de Comércio, é certamente possível argumentar que reunir empresas domésticas em unidades maiores e de escala mais eficiente poderia ser um modo efetivo de buscar competitividade internacional (KRUGMAN, 1979). Este argumento foi, de fato, empregado para justificar a fusão da Antarctica-Brahma que criou a Ambev (agora parte da belgo-brasileira InBev). Ao alimentar o que antes se chamava de “campeões nacionais” o objetivo não é apenas manter o próprio mercado doméstico, mas realizar economias de escala necessárias para aumentar o desempenho exportador. No caso das indústrias de bebidas, onde os custos de transporte limitam a escala efetiva de exportações, este argumento é talvez mais difícil de sustentar do que poderia ser em outros setores. Contudo, não se pode negar que o Brasil assumiu uma posição crucial na indústria global de cervejas. Da mesma maneira, outros “campeões nacionais”, como a Embraer na produção de aeronaves e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) na mineração – ambas dominando o mercado doméstico – se mostraram exportadores extremamente eficientes. De fato, em termos gerais, as evidências apon-

tam para a concentração da atividade exportadora em relativamente poucas mãos (PINHEIRO; MOREIRA, 2000), com empresas menores jogando um papel bem mais restrito do que em economias voltadas para a exportação, como o Japão e a Alemanha.

Uma justificativa final e talvez mais convencional para a tolerância de altos graus de concentração está relacionada ao setor de serviços públicos. Neste setor, como se notou, o período seguinte à privatização testemunhou um processo de fusões e aquisições. Estas foram mais acentuadas no setor de telecomunicações, embora o setor de energia também tenha sido afetado. No caso destas indústrias, não se precisa adotar uma abordagem de política de competição ao estilo de Chicago para justificar o que ocorreu, desde que os setores crescentemente concentrados tenham sido sujeitos à efetiva regulação. As evidências quanto a isto não são sólidas. Enquanto geralmente se reconhece que a regulação das telecomunicações tem sido extremamente eficaz ao combinar uma crescente concentração de mercado pós-privatizado com ganhos em bem-estar dos consumidores (em termos de preço, disponibilidade e qualidade do serviço), tais benefícios são muito mais difíceis de observar quando se trata do setor de energia, em particular de geração e transmissão de eletricidade (GOLDSTEIN; PIRES, 2006). Isto sugere que em certos setores uma regulação melhor é necessária para lidar com os perigos implícitos da concentração crescente.

O impacto da concentração de mercado na distribuição de renda

Como notamos, a abertura da economia e o processo de privatização contribuíram não apenas para o crescimento no número de fusões e aquisições, mas também estimularam um número substancial de investimentos em novas tecnologias. Esta melhora tecnológica aumentou tanto a produtividade dos trabalhadores quanto a lucratividade em muitos setores industriais, como se pode ver na Tabela 7, onde são comparados os anos de 1996 e 2002. Contudo, também se nota na mesma tabela que a razão salário/valor adicionado caiu, a não ser em três setores, refletin-

do uma tendência para a maior intensidade de capital na maior parte das firmas. Assim, dada a já altamente concentrada natureza da distribuição de renda brasileira, pareceria que a recente modernização da indústria pode contribuir para uma piora desta distribuição. Além do mais, deve-se também levar em conta que os investimentos intensivos em capital resultaram na demissão de muitos trabalhadores, que ou acharam empregos em setores com salários e benefícios mais baixos ou engrossaram as filas do grande setor informal da economia.

Tabela 7 - Salário como percentagem do valor agregado e valor agregado por pessoa
Salário / Valor agregado Valor agregado por empregado Lucratividade (R\$ 1,000)

	1996	2002	1996	2002	1993	2003
Mineração de carvão	32.8	26.3	27	41	-6.3	0.2
Extração de petróleo	0.9	12.1	1157	409		
Extração de minerais metálicos	34.2	8.9	68	225		
Minerais não-metálicos	27.1	23.8	21	26		
Alimentos e bebidas	24.1	17.8	30	41	7.8	10.6
Produtos de tabaco	15.3	11.6	81	138		
Têxteis	35.9	28.9	19	11		
Vestuário	44.7	43.5	9	9	3.9	1.4
Couros	36.9	30.0	13	15		
Produtos de madeira	36.1	26.8	11	17		
Papel e celulose	28.5	15.9	41	79	-3.9	16.0
Combustíveis	29.0	5.7	57	346		
Químico e petroquímico	25.2	19.9	68	93	0.9	7.0
Borracha e plásticos	34.3	31.1	26	28	1.1	9.7
Materiais de construção	32.4	20.8	22	35	6.0	11.8
Metais (incluindo aço)	30.4	16.0	49	102	2.2	17.0
Produtos de metal	37.2	31.5	22	27		
Maquinaria	36.2	28.4	34	42	2.2	12.2
Equipamento de escritório	18.4	19.5	68	65		
Equipamentos elétricos e de comunicação.	30.0	31.3	42	39	11.2	1.9
Automóveis	36.7	28.3	44	62		

Outros equipamentos de transporte	34.6	18.0	35	91		
Móveis	37.2	26.8	14	17		
Total	30.5	26.8	31			
Mineração	21.2		58		10.0	25.6
Serviços públicos					-2.2	9.1
Transportes					-6.3	8.3

Fonte: Calculados a partir de dados do IBGE, *Pesquisa industrial anual*.

Parece que o problema da distribuição de renda no Brasil não pode ser resolvido através de uma busca por tecnologias intensivas em trabalho. Qualquer economia em desenvolvimento no século XXI que quer participar numa economia mundial aberta terá que adotar tecnologias modernas para garantir seu lugar nos setores industriais do mundo. E isto inevitavelmente significará que a capacidade de absorção de trabalho ficará severamente limitada. Simultaneamente, a tendência em agricultura é similar, já que a modernização do setor resulta num tipo de *agribusiness* que também poupa trabalho¹⁰.

Considerando que em países industriais avançados a maior parte da população economicamente ativa está empregada no setor de serviços (mais de 75% nos EUA), a necessidade de criar empregos provavelmente terá de ser achada neste setor. Prover tipos de emprego de alta renda exige investimentos maciços em educação, isto é, na formação de capital humano, que é escasso em várias áreas do saber na maior parte da América Latina, especialmente no Brasil.

Conclusão

Mostramos neste *paper* que, embora o objetivo da abertura da economia no Brasil e da privatização das estatais fosse expor o país às forças de mercado domésticas e internacionais, ela paradoxalmente incrementou a concentração de propriedade de suas indústrias. Assim, enquanto que os mercados antigamente protegidos produziram rendas substanciais para firmas relativamente ineficientes, o mercado aberto resultou em fusões e

na adoção de tecnologias modernas, geralmente poupadoras de trabalho, o que aumentou a participação dos lucros em relação aos salários.

A questão é se esse aumento no grau de concentração se mostrou consistente com um aumento na eficiência econômica, ela mesmo, presumivelmente, o objetivo-chave da liberalização financeira. No curso deste *paper*, argumentou-se que havia, de fato, uma associação entre concentração crescente e a busca por estratégias que envolveram um aumento de produtividade, investindo em tecnologia e até mesmo exportando mais intensivamente.

Tal comportamento, embora difícil de reconciliar dentro de um arcabouço teórico do DCE, é rapidamente absorvido dentro do paradigma dos mercados contestáveis. Do ponto de vista da política econômica, uma aderência a este paradigma não levaria a um aumento de preocupação com a crescente concentração dentro da economia brasileira, desde que as liberdades de entrada e saída ficassem garantidas. Argumentamos que a busca da liberalização de comércio e investimento crescentemente ancorou estas liberdades no lugar. Isto, por sua vez, pôs uma pressão inédita nos participantes do mercado para se tornarem mais competitivos. Contudo, parece haver pouco espaço para complacência. Na comparação com o passado, o desempenho competitivo do Brasil melhorou sensivelmente durante a era da liberalização. Ainda assim, é igualmente verdade que as economias do Leste e Sul asiáticos têm, de modo geral, se saído ainda melhor. Para lidar com este desafio competitivo, uma ênfase nos mercados abertos deve ser suplementada com medidas que visem a melhoria da eficiência empresarial ainda mais profundamente. É provável que isto envolva a busca de reformas estruturais, objetivando aprimorar a qualidade e disponibilidade de insumos-chave. Entre as áreas de significância particular aqui, a provisão infra-estrutural e educacional sobressaem como as mais proeminentes.

Notas

- ¹ Além da abertura da economia, as políticas neoliberais incluíram outras medidas, tais como severas políticas de austeridade desenhadas para eliminar a inflação. Veja: AMANN E BAER (2002).

- ² BERGSMAN (1970, p. 42).
- ³ A tendência de liberalização foi ocasionalmente interrompida. Por exemplo, como resultado da apreciação inicial do real no fim de 1994 e início de 1995, as importações do Brasil explodiram, levando o governo a impor novamente restrições quantitativas diretas temporariamente em produtos importados, como automóveis.
- ⁴ A penetração das importações para um setor é a razão das importações de um produto específico em relação ao total de vendas do produto (valor das importações + valor da produção doméstica).
- ⁵ Veja Baer (2001).
- ⁶ Para detalhes do processo de privatização, veja Baer (2003).
- ⁷ Grandes grupos domésticos e estrangeiros não apenas tinham maiores recursos externos, mas também tinham acesso mais fácil aos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- ⁸ O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) foi criado em setembro de 1962, mas seu impacto foi fraco. De fato, alguns alegam que o próprio governo encorajou o desenvolvimento de grupos cartelizados através de suas tentativas periódicas de controle de preços. Veja CONSIDERA E CORRÊA (2002, p. 9-15).
- ⁹ A lei que transformou o CADE na autoridade final sobre decisões de fusão, compromissos de desempenho e aumentos de preço abusivos. Junto com o SEAE (Secretaria de Acompanhamento Econômico) do Ministério da Fazenda e a SDE (Secretaria de Direito Econômico) do Ministério da Justiça, o CADE constituiu a autoridade antitruste do país. CONSIDERA E CORRÊA (2002, p. 24) e SALGADO (1997, p. 175-85).
- ¹⁰ Veja: Abbey, Baer e Filizzola (2005).

Neo-Liberalism and Market Concentration in Brazil: The Emergence of a Contradiction?

Abstract – This article examines the degree of market and firm competitiveness that developed in Brazil in the 15 years since the introduction of neo-liberal policies. In particular, it evaluates the extent to which trade liberalization and the freeing-up of domestic markets has resulted in more competitive firm performance and market structures. It shows that although the aim of opening Brazil's economy and of privatizing its publicly owned firms was to expose the country to domestic and international market forces, it has paradoxically increased ownership concentration of its industries.

Key words – Distribution. Liberalization. Natural monopoly. Privatization.

Referências bibliográficas

- ABBEY, L.A.; BAER, W.; FILIZZOLA, M. *Growth, Efficiency and Equity: The Impact of Agribusiness and Land Reform in Brazil*. University of Illinois, 2005. (CIBER Working Paper 05-0109).
- AMANN, E.; BAER, W. Neoliberalism and its Consequences in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, v. 34, n. 4, Nov. 2002.
- BERGSMAN, J. *Brazil: Industrialization and Trade Policies*. Oxford University Press, 1970.
- BAUMAN, W. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure. *American Economic Review*, 1982.
- BAUMAN, W.; WILLING, R. Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly. *Quarterly Journal of Economics*, 1981.
- COES, D.V. *Macroeconomic Crises, Policies, and Growth in Brazil, 1964-90*. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.
- CONSIDERA, C.M.; CORRÊA, P. *The Political Economy of Antitrust in Brazil: From Price Control to Competition Policy*. Jan. 2002. (Mimeo).
- FRITSCH, W.; FRANCO, G. Foreign Direct Investment in Brazil: Its impact on Industrial Restructuring, In: World Trade Organization, *World Trade Report*, 2004.
- GOLDSTEIN, A.; PIRES, J.C. Brazilian regulatory agencies: Early appraisal and looming challenges. In: Amann, E. (ed.) *Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America*. Cheltenham and Northampton Mass.: Edward Elgar, 2006.
- KRUGMAN, P.R. Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, v. 9, n. 4, p. 469-479, 1979.
- PINHEIRO, A.C.; MOREIRA, M.M. Perfil dos exportadores dos manufaturados: Quais as implicações da política? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 65, 2000.

SALGADO, L.H. *A economia política da ação antitruste*. São Paulo: Singular, 1977.

SCHERER, F.; ROSS, D. *Industrial Market Structure and Market Performance*. 3. ed., 1990.

*Recebido para publicação em setembro de 2006.
Aprovado para publicação em outubro de 2006.*