



AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO SISTEMA AGROINDUSTRIAL DA LARANJA

Matheus Kfourri Marino

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
FEA-USP, Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, Sala G109,
CEP 05508-900, Cidade Universitária, São Paulo, SP,
e-mail: mkmarino@usp.br

Paulo Furquim Azevedo

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,
FEA-RP-USP, Av. dos Bandeirantes, 3900, Bl. C, Sala 33,
CEP 14040-900, Ribeirão Preto, São Paulo, SP,
e-mail: pfa@usp.br

Resumo

O artigo visa identificar a efetividade de um instrumento de intervenção de política de defesa da concorrência, que busca inibir a prática de condutas anticompetitivas. Por meio de um Compromisso de Cessação de Práticas Anticompetitivas (instrumento previsto na Lei nº 8.884), desenvolvido para intermediar a conflituosa relação entre o produtor de laranja e a indústria exportadora de suco de laranja concentrado congelado, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) inibiu a prática de estratégias prejudiciais à concorrência, mantendo a estrutura de mercado vigente. Como referencial teórico, a pesquisa apóia-se na Teoria de Organização Industrial (OI), com ênfase na busca por margens e nas condições de coordenação oligopolista, e na Economia dos Custos de Transação (ECT), necessária para avaliar a eficiência das estruturas de governança utilizadas. Desenham-se, assim, as linhas gerais de um modelo visando identificar a efetividade das intervenções de políticas de defesa da concorrência sobre a estratégia das firmas. O estudo tem por objetivo analisar o impacto da intervenção do SBDC no sistema agroindustrial (SAG) da laranja, particularmente, procurando averiguar a efetividade da política de intervenção em condutas anticompetitivas, no longo prazo, mantendo-se a estrutura de mercado vigente. Tem-se por resultado da pesquisa que os impactos da intervenção do SBDC no setor citrícola foram positivos durante um curto período, próximo a quatro safras, ocorrendo na seqüência o restabelecimento da situação inicial. Os resultados corroboraram a hipótese de transitoriedade dos benefícios gerados pela intervenção na conduta dos agentes do setor citrícola, mantendo-se a estrutura de mercado vigente.

Palavras-chave: *defesa da concorrência, sistema agroindustrial da laranja, sistema brasileiro de defesa da concorrência.*

1. Introdução

Os mecanismos de garantia da concorrência ganharam importância no Brasil durante a década de 90, após mudanças no papel do Estado e abertura da economia (Farina & Azevedo, 2001). Entre as intervenções do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), destaca-se o Compromisso de Cessação de Práticas Anticompetitivas, assinado em 1995 pela indústria exportadora de suco de laranja concentrado congelado e pelos produtores de laranja, em que a agência de concorrência não impôs mudanças na estrutura de mercado – como, por exemplo, a separação de empresas ou alienação de ativos –, mas restringiu estratégias consideradas lesivas à concorrência e ao funcionamento do mercado.

Esse mecanismo de intervenção, por não forçar mudanças estruturais profundas no mercado, é relativamente menos custoso, o que o torna uma interessante alternativa de controle da atuação das empresas no mercado. Entretanto, cabe questionar qual a efetividade de uma intervenção com base unicamente no compromisso de cessação, ou seja, se esse mecanismo é suficiente para, de fato, restringir as práticas anticompetitivas das empresas. Embora este trabalho tenha por foco uma intervenção do sistema de defesa da concorrência, seus princípios gerais podem ser aplicados a outras formas de intervenção, como as realizadas internamente por uma firma. Esta frequentemente se defronta com a decisão entre alteração profunda de sua estrutura organizacional ou realização de compromissos de desempenho com suas unidades. Em termos gerais, a questão é a mesma: qual a efetividade da intervenção por meio de um compromisso de desempenho?

Nesta pesquisa, o tema se materializa na análise do impacto da intervenção do SBDC, por meio de um compromisso de cessação, no sistema agroindustrial da laranja. Dessa forma, pretende-se averiguar a efetividade da política de intervenção em práticas anticompetitivas,

mantendo-se, contudo, a estrutura de mercado vigente.

Uma vez que o compromisso de cessação está fundado em condições de mercado anteriores, não há alterações no poder de mercado das empresas, nem nas condições de coordenação oligopolista entre elas. Desse modo, a efetividade da intervenção depende essencialmente da capacidade de monitoramento da agência de defesa da concorrência. Dado que esse monitoramento tende a se arrefecer com o tempo, em decorrência de novos problemas na agenda de defesa da concorrência, espera-se que os resultados positivos da intervenção sejam transitórios, definindo um período de efetividade da política adotada. Com a finalidade de avaliar empiricamente os efeitos da intervenção, foi realizada uma avaliação da apropriação de margens pela indústria de laranja e pela citricultura, por meio do movimento de preços relativos. Adicionalmente, foram avaliadas as estruturas de governança utilizadas, com a finalidade de examinar os efeitos sistêmicos da intervenção em termos de custos de transação.

O estudo está estruturado da seguinte forma: no início apresenta-se o referencial teórico, buscando salientar a efetividade de intervenções no longo prazo. A aplicação do modelo proposto no setor citrícola constitui objeto da segunda parte do artigo. Na sequência, é abordada a intervenção do sistema brasileiro de defesa da concorrência no setor citrícola e seus respectivos impactos. As discussões dos resultados encerram o artigo.

2. Referencial teórico

Procurou-se nos aportes teóricos da Economia dos Custos de Transação (ECT) e da Teoria de Organização Industrial (OI) embasamento para a análise dos efeitos da política brasileira de defesa da concorrência no sistema agroindustrial da laranja. A definição das estruturas de governança, em função da busca de eficiência no sistema, é abordada pela ECT, enquanto a OI

considera o posicionamento estratégico das empresas pela apropriação de margens. A partir desses corpos de conhecimento é proposto um modelo simples, a fim de avaliar a efetividade das intervenções na prática de estratégias anticompetitivas.

Salgado (1996), ex-conselheira do CADE, em relato sobre o ato de concentração da Companhia Antarctica Paulista e da Anheuser-Bush International Inc., descreveu o benefício público e o custo privado das intervenções da política de defesa da concorrência. Contrapõe-se à atuação direta na estrutura de mercado com as restrições nas estratégias empresariais. Segundo a autora, o benefício público das intervenções em condutas empresariais é baixo e os resultados são temporários, porém implicam baixo custo privado. Em outras palavras, a efetividade das intervenções nas estratégias das empresas, sem alteração da estrutura de mercado, é pequena, porém estas não impõem custos elevados às empresas para sua adoção, uma vez que não são necessárias alterações na estrutura patrimonial. Em contraposição, as intervenções na estrutura de mercado apresentam alto benefício público de longo prazo, pois são mais efetivas no controle da capacidade de a firma agir de modo anticompetitivo, mas implicam elevado custo às empresas. A agência

interventora deve desenvolver uma análise caso a caso, averiguando os benefícios de cada alternativa.

Com vistas a compreender a efetividade das intervenções em condutas anticompetitivas, contrapondo-se às imposições sobre a estrutura de mercado, destacam-se, a seguir, as principais variáveis impactantes do problema em questão. A partir da análise da importância do monitoramento, da existência de barreiras à entrada e à saída em cada indústria, da capacidade de coordenação dos diferentes agentes e da eficiência das estruturas de governança, desenvolveu-se um modelo, apresentado a seguir, que evidencia a transitoriedade de intervenções em condutas, em alguns mercados sinalizada pelo período de efetividade.

2.1 Modelo: “período de efetividade” de intervenções

Buscando uma organização lógica para a compreensão das intervenções, desenvolve-se a seguir um modelo com as principais variáveis que interferem na efetividade da intervenção no longo prazo, sinalizada por EI, período de efetividade, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Modelo de efetividade de intervenções da política de defesa da concorrência.

$$EI = f(M, BES, CC, ES)$$

EI – Efetividade da intervenção

M – Intensidade e observabilidade no monitoramento (+)

BES – Assimetrias das barreiras à entrada e à saída (–)

CC – Assimetrias na capacidade de coordenação (–)

ES – Inibição da eficiência sistêmica (–)

Fonte: Adaptado de Marino (2001).

A efetividade da intervenção (EI) depende de quatro variáveis: a) intensidade do monitoramento (M), b) assimetrias nas barreiras à entrada e à saída das indústrias (BES), c) capacidade de coordenação dos agentes (CC) e d) eficiência sistêmica (ES). Os sinais, positivos (+) ou negativos (–), indicam o efeito esperado de cada variável sobre a efetividade da intervenção em condutas. Apenas a intensidade e a observabilidade no monitoramento colaboram positivamente, contrapondo-se às assimetrias das barreiras à entrada, da capacidade de coordenação e da inibição da eficiência sistêmica, que contribuem negativamente.

O monitoramento afeta diretamente o período de efetividade da intervenção, em função de sua variação ao longo do tempo, atingindo o máximo no período imediatamente após a intervenção, quando a imprensa e a agência de defesa da concorrência se fazem fortemente presentes. Com o passar do tempo e a inclusão de novos temas na agenda da imprensa e do SBDC, a intensidade de monitoramento tende a diminuir, afetando a efetividade da restrição imposta às empresas. Quanto mais observáveis forem as ações que são objeto de restrição, mais efetivo será o controle e maior a efetividade da intervenção (EI), fato característico em alterações estruturais. Adicionalmente, a presença de estímulos que favoreçam a manutenção do monitoramento potencializa o efeito da intervenção no longo prazo.

As assimetrias das barreiras à entrada e à saída (BES) na atividade dos diferentes segmentos contribuem negativamente para a EI. Indústrias com baixas barreiras apresentam dificuldade de capturar margens que podem surgir após a intervenção, especialmente em razão da facilidade de entrada e saída da atividade, não sendo, assim, beneficiadas no longo prazo. Por outro lado, indústrias com elevadas barreiras à entrada ou à saída conseguem manter margens elevadas se estas ocorrerem após a intervenção.

Indústrias com maior capacidade de coordenação (CC) utilizam essa característica para reagir estrategicamente à intervenção, em geral

interferindo negativamente na EI. No limite, uma indústria com excelentes condições de coordenação pode adotar prática de conduta uniforme (ou seja, cartelização) sem que o sistema de defesa da concorrência consiga observá-la. Segundo Besanko *et al.* (2000), por definição, a coalizão entre as empresas é tácita. Algumas condições para a coalizão tácita são: a) elevada concentração de mercado, b) existência de poucas empresas na indústria, c) produtos homogêneos, d) estagnação tecnológica, e) estagnação da demanda, f) possibilidade de observar as ações das empresas dentro da indústria e g) baixa elasticidade/preço da demanda. Em contrapartida, segmentos de difícil coordenação permanecerão desestruturados, acarretando perdas no poder de barganha com o passar do tempo. O problema consiste na assimetria da capacidade de coordenação das diferentes empresas impactadas pela intervenção.

Deve-se destacar que o modelo apresenta alguma simultaneidade, uma vez que as barreiras à entrada determinam a capacidade de coordenação. Portanto, as barreiras à entrada têm efeitos diretos e indiretos, pela capacidade de coordenação, sobre a efetividade da intervenção.

A proibição do uso de estruturas de governança em função da possibilidade de ganhos de poder de negociação, mas com maior eficiência sistêmica (ES), acarreta efeito negativo na EI. As empresas buscam continuamente reduzir custos, tanto os de produção como os de transação, criando estruturas mais eficientes que, na maioria das vezes, proporcionam maior poder de barganha, reduzindo o efeito da intervenção no longo prazo. Genericamente, os custos de transação são definidos como “os custos de funcionamento do sistema econômico” (Arrow, 1969, *apud* Williamson, 1985). Traduz-se esse conceito como os custos relacionados indiretamente à produção, que surgem a partir do relacionamento entre os agentes em virtude de problemas de coordenação. O custo total econômico não é função apenas da transformação tecnológica do insumo em produto, mas da

somatória deste com os gerados a partir do funcionamento do mercado.

Conforme apresentado, as intervenções na estrutura de mercado proporcionam maior período de efetividade da intervenção em todas as variáveis descritas, em função de alterações nas condições do mercado, proporcionando um efeito duradouro, mas custoso às empresas no curto prazo. Entretanto, em situações em que há forte monitoramento, inexistência de assimetrias na capacidade de coordenação e nas barreiras à entrada e à saída nos segmentos em análise, bem como ineficiência sistêmica, a intervenção em condutas pode ser benéfica e ter baixo custo privado.

3. Efetividade da intervenção no sistema agroindustrial (SAG) da laranja

Discorre-se a seguir sobre a aplicação do referencial proposto anteriormente, visando identificar a efetividade da intervenção do SBDC em condutas anticompetitivas no sistema agroindustrial (SAG) da laranja.

Conforme apresentado no referencial teórico, a efetividade da intervenção (EI) é diretamente influenciada por variações na intensidade do monitoramento (M), das assimetrias nas barreiras

à entrada e à saída das indústrias (BES), das diferentes capacidades de coordenação dos agentes (CC) e da busca por eficiência sistêmica (ES).

Na seqüência, procura-se aplicar o modelo no ambiente competitivo dos diferentes segmentos do SAG da laranja – produção de laranja e agroindústria exportadora de suco de laranja concentrado e congelado (SLCC) – logo após a intervenção. O Quadro 2 apresenta a aplicação do referencial proposto a fim de identificar o período de efetividade da intervenção no SAG da laranja.

A análise do Quadro 2 mostra que os efeitos da intervenção poderão ser transitórios. A indústria terá incentivos para agir de acordo com as imposições apenas no primeiro momento. Como as barreiras à entrada na produção de laranja são inferiores às do segmento industrial, há entrada de novos participantes, caso haja possibilidade de lucro proveniente da intervenção, o que reduz o lucro no momento subsequente. A maior capacidade de coordenação da indústria, por sua vez, permite que esta se aproprie de margens, assim que houver arrefecimento do monitoramento feito pela agência de concorrência, o que ressalta a importância do papel das associações de representação de classe.

Quadro 2 – Aplicação do referencial teórico na análise da efetividade da intervenção no SAG da laranja.

EI = f(M, BES, CC, ES)	Agroindústria exportadora de SLCC	Produtores de laranja
M – Intensidade e observabilidade no monitoramento (+)	1º instante: alta 2º instante: baixa	Baixa (dificuldade de atribuição de punição a um agente)
BES – Assimetrias das barreiras à entrada e à saída (-)	Elevadas barreiras à entrada e à saída (distribuição)	Baixas barreiras à entrada e à saída
CC – Assimetrias na capacidade de coordenação (-)	Elevada capacidade de coordenação	Baixa capacidade de coordenação
ES – Inibição da eficiência sistêmica (-)	Extinção de uma estrutura eficiente (detalhada na Seção 5.3)	

Fonte: Marino (2001).

Para que a efetividade da intervenção seja transitória é necessária queda na intensidade de monitoramento do compromisso de cessação. Nesse tipo de compromisso há uma série de obrigações positivas (ações que devem ser realizadas pelas empresas) e negativas (ações que as empresas são proibidas de realizar), as quais não são facilmente observadas pela autoridade de defesa da concorrência, o que torna sua capacidade de monitoramento bastante tênue. Entretanto, no momento da intervenção sobre determinado mercado, o acesso à informação é bastante ampliado, seja pelo esforço de investigação do SBDC sobre as empresas, seja pelas informações que chegam pela mídia que faz a cobertura do caso. Por esse motivo, o monitoramento é mais intenso no momento da intervenção, sendo também mais efetiva a intervenção sobre o mercado.

Quanto às estruturas de governança, a intervenção pode impor alterações com o intuito de reduzir práticas prejudiciais à concorrência, mas que resultam em perda sistêmica. Isso é particularmente verdadeiro no caso do SAG da laranja, que utilizava um contrato-padrão entre indústria e citricultores com diversas vantagens em termos de economia de custos de transação. Com a preocupação do SBDC com a formação de um cartel pelas indústrias, o contrato-padrão foi extinto por meio do compromisso de cessação. É importante, portanto, considerar também os efeitos dessa mudança nas estruturas de governança utilizadas para avaliar a efetividade da intervenção. O detalhamento desse aspecto será apresentado na Seção 5.3.

4. Compromisso de cessação no SAG da laranja

Em julho de 1994, os produtores entraram com uma ação na Secretaria do Direito Econômico (SDE) contra 12 empresas processadoras de suco, acusando-as de prática de formação de cartel e imposição de preços na negociação com produtores de laranja. Outro fator de discórdia,

ou seja, a integração vertical das agroindústrias do setor, também era questionado no requerimento.

A denúncia da formação de cartel foi julgada procedente pela SDE, dando início ao processo administrativo, que foi encaminhado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão julgador do processo.

O compromisso de cessação, desenvolvido pelo CADE, aprovou um termo de compromisso entre as empresas, suspendendo as práticas comerciais entre indústrias em outubro de 1995. Ficou estabelecida, assim, a proibição de as indústrias se reunirem para discutir e definir preços e que o contrato-padrão, negociado por representantes da indústria e dos citricultores, não seria mais utilizado como referência para as negociações. Em troca, o processo administrativo de investigação de formação de cartel, em andamento no CADE, seria suspenso.

O termo assinado impôs às empresas as seguintes restrições: não fixação de preços e condições para aquisição do produto em comum acordo, não adoção de conduta comercial uniforme e promoção ou participação em reuniões organizadas por associação, órgão ou instituição pública, tendo por objetivo a uniformização das condutas comerciais.

Segundo Azevedo (1996), o CADE considerou a denúncia de produção própria de matéria-prima pela indústria como não lesiva à concorrência, não sendo ponderadas as consequências, para os produtores, de uma possível redução das condições de barganha. Dois aspectos negativos da extinção do contrato-padrão devem ser considerados: a) o retorno da assimetria do número de jogadores, ou seja, uma citricultura pulverizada negociando com uma indústria concentrada, e b) a introdução de uma forma organizacional menos eficiente.

Desde a safra 95/96, grande parte da produção foi negociada caso a caso, com condições de livre mercado, passando a vigorar as leis de oferta e demanda e o poder de negociação individual, com ausência de preço de referência, que era definido pelo contrato-padrão.

5. Impactos da intervenção do SBDC no setor

Procura-se, aqui, identificar algumas variáveis que possam dar indícios dos reflexos, para o SAG da laranja, da extinção do contrato-padrão pelo estabelecimento de um compromisso de cessação.

Com o intuito de avaliar as condições de negociação dos agentes após a intervenção governamental, foram definidas duas variáveis de análise: a) variação dos efeitos distributivos por meio da análise das receitas dos segmentos na década de 90, preços recebidos pelos produtores de laranja e cotações internacionais do SLCC; e b) variações do nível de investimentos em pomares novos ao longo do tempo, observando a distribuição do parque produtor citrícola segmentado por idade.

Com a análise das oscilações das receitas dos agentes pretende-se avaliar se a intervenção do SBDC alterou as condições de negociação entre citricultores e indústria. Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas diversas fontes de dados: o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da ESALQ/USP; a

FNP Consultoria e Comércio; a Bolsa de Nova York; a Abecitrus; e o Fundecitrus.

A análise da eficiência das estruturas de governança apóia-se na Teoria dos Custos de Transação, via aplicação e adaptação do modelo de Loader (1995), utilizado, para o setor citrícola, primeiramente por Boteon (1998) e ajustado à presente pesquisa. Procura-se, com isso, identificar as estruturas de governança atuais e apresentar as esperadas e respectivas implicações.

5.1 Efeitos distributivos

As cotações internacionais do suco de laranja concentrado congelado sofreram forte retração nos anos 90, ocasionando a queda do valor da caixa de laranja recebido pelo produtor. Surgiram problemas distributivos e, na primeira metade da década, o preço recebido pelo produtor caiu mais do que proporcionalmente às cotações internacionais do SLCC. A Figura 1 mostra a queda nas cotações das duas variáveis em questão.

A partir de 1995, os custos de colheita e transporte foram repassados aos citricultores, afetando o preço da caixa de laranja.

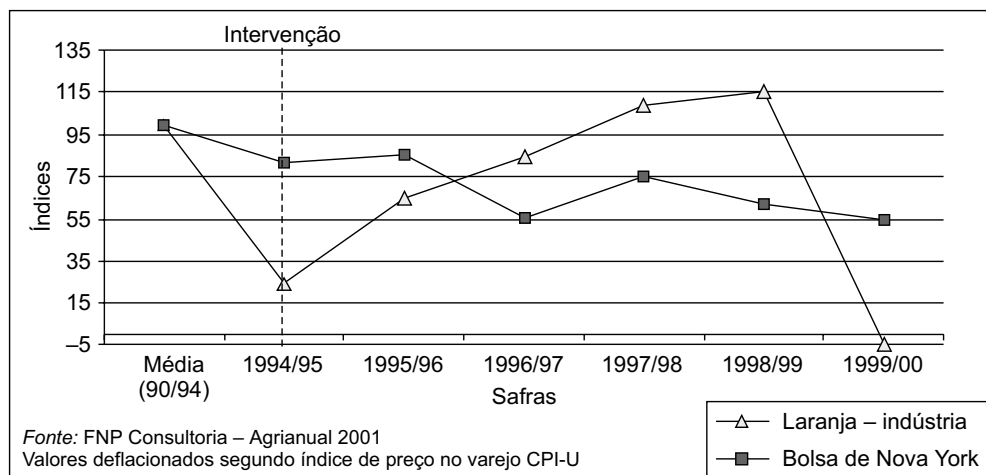


Figura 1 – Índices de preços líquidos da laranja para a indústria e cotações da Bolsa de Nova York.

A Figura 1 evidencia a redução nas cotações dos dois produtos em níveis inferiores ao verificado no final da década de 80. Na primeira metade da década, anterior ao Compromisso de Cessação, os preços recebidos pelos produtores caíram com maior intensidade. Contudo, após 1995, com a intervenção do SBDC, os produtores aparentemente iniciaram um processo de recuperação de margens, ou seja, em um primeiro momento a ação parece sinalizar efeitos positivos.

A transferência das atividades de colheita e transporte da indústria para o produtor, a partir de 1995, representa o principal impacto em custos após a extinção do contrato-padrão. Segundo o Agriannual 99, da FNP Consultoria e Comércio, a colheita e o frete representam um custo adicional de US\$ 0,80 por caixa de 40,8 kg. Com a transferência desse custo para o produtor agrícola, a aparente recuperação de margem da atividade se reduz.

Na safra 1999/00, o índice relativo ao preço recebido pelo produtor de laranja apresentou-se negativo em função de o custo de colheita e transporte superar o preço médio levantado pelo CEPEA/ESALQ/USP. Trata-se de um valor médio e, como grande parte da produção de laranja não foi nem removida dos pomares em razão do custo de colheita superar a receita, uma parcela da produção foi comercializada com preços acima do custo mencionado anteriormente.

Comparando-se os dados da Figura 1, conclui-se que os produtores e as agroindústrias perderam margens na década de 90 em razão da queda acentuada nas receitas. No início dos anos 90, o preço da laranja para a indústria reduziu-se drasticamente. A intervenção do SBDC, em 1995, está associada à recuperação dos preços recebidos pelos produtores, mesmo em um momento de retração das cotações da Bolsa de Nova York, promovendo redistribuição de margens. A transferência do custo de colheita para a atividade agrícola não causou impacto significativo.

Observando a efetividade da intervenção do SBDC ao longo do tempo no setor citrícola, verifica-se, por meio da análise mais recente das cotações, que houve recuperação de receita da indústria, em contraposição à redução da atividade agrícola, sinalizada pelo baixo preço da laranja praticado na safra 1999/00, que chegou a níveis inferiores ao custo de colheita e transporte, como demonstra o índice negativo mostrado na Figura 1.

Assim, a análise permite observar que no primeiro período a intervenção trouxe efeito benéfico. Já no longo prazo, como exposto na Seção 3, o setor industrial organiza-se na busca de soluções que visem a ganhos de margem, sobrepondo-se à imposição da política de defesa da concorrência, o que acaba resultando em apropriação da renda do SAG da laranja. A efetividade da imposição do CADE aparentemente foi transitória, mas, em função da complexidade da situação, outros fatores externos também podem ter influenciado.

Em análises subseqüentes, a averiguação da distribuição de margens em um período maior permite observar o rearranjo institucional dos segmentos, especialmente o industrial, na busca de lucros, permitindo questionar quanto tempo a intervenção continuará surtindo efeitos. Os números da safra 1999/00, conforme apresentado, indicam que a reorganização da indústria foi mais eficiente do que a dos produtores, permitindo recuperar margens em função das especificidades do mercado, segundo o modelo proposto.

5.2 Investimentos em plantios

O descontentamento com a produção citrícola, no início da década de 90, induziu grande parte dos citricultores a diversificar sua atividade agrícola, principalmente para o setor sucroalcooleiro, que apresentava rentabilidade compatível e retorno mais rápido sobre o capital investido. A Figura 2 apresenta a distribuição do parque produtor citrícola por idade das plantas.

Até a década de 90 verifica-se tendência crescente de pomares em produção (7-30 anos), fruto de investimentos em pomares jovens na fase áurea da citricultura. No período posterior, ou seja, de 1991 a 1994, é visível a redução da intensidade de crescimento das plantas produtivas, ainda que positivo. Assim, observa-se um incremento significativo no plantio, sinalizando a confiança do produtor na rentabilidade futura da atividade, até os anos 80 e após 1994.

Os investimentos em pomares jovens após o compromisso de cessação, em 1995, demonstrados na Figura 2, podem ser relativamente atribuídos à intervenção do SBDC no setor. Outros fatores também devem ser considerados, como o crescimento da erradicação de pomares velhos ou doentes, a crise nos setores sucroalcooleiro e pecuário e, principalmente, a tradição regional da cultura.

Como conseqüência da queda do preço da laranja recebido pelo produtor após quatro safras sem o contrato-padrão, houve nova redução de investimentos em pomares jovens após 1998,

sinalizando o descontentamento com a atividade. Caracteriza-se, assim, o efeito transitório da intervenção do SBDC, que, no caso, depende do monitoramento contínuo das estratégias empresariais.

Os investimentos na formação de laranjais não respondem rapidamente aos picos de preço da laranja, em virtude de ser necessário mais de um ano para formação das mudas. Os citros se caracterizam pelo longo período para retorno do capital investido, demorando, em média, quatro anos para o início da produção.

A intervenção pode ter provocado desequilíbrios no sistema da laranja, com o incentivo para investimentos em pomares promovidos artificialmente pela captura de margem transitória do produtor, o que acabou gerando problemas de excesso de oferta do final da década. Certamente, os produtores foram e serão os mais impactados nesses ambientes, em função da dificuldade de promoção de ajustes, diferentemente da indústria, que se estruturou para transpor as dificuldades geradas pela medida de intervenção do CADE.

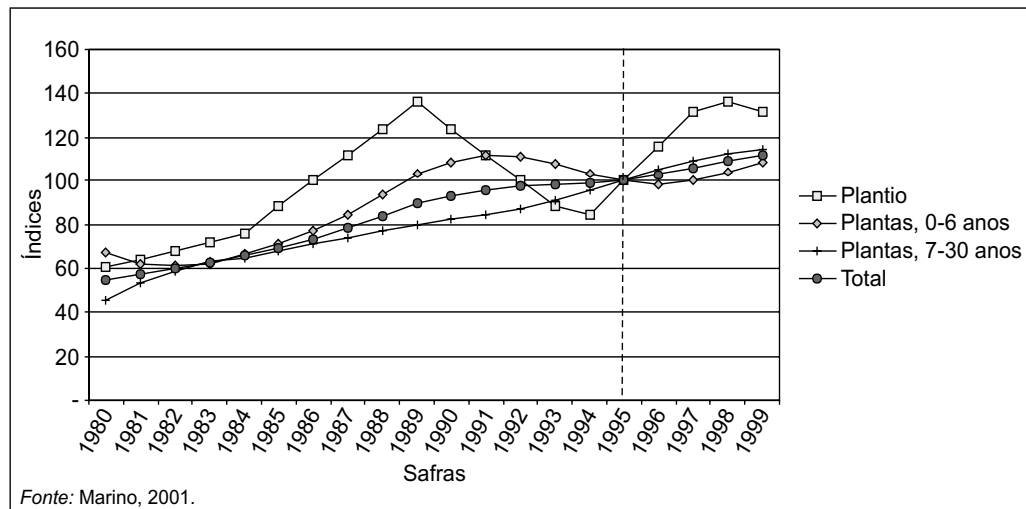


Figura 2 – Distribuição do parque produtor citrícola, por idade das plantas, de 1980 a 1999 (1995 = 100).

5.3 Eficiência das estruturas de governança

Com a desregulamentação do setor, por meio da extinção do contrato-padrão que fornecia os parâmetros para a negociação da safra de laranja, emergiram relações conflituosas, especialmente entre os produtores e a indústria processadora, gerando diferentes arranjos transacionais.

Na transação a ser explorada, destacam-se quatro tipos de investimentos específicos, conforme classificação de Williamson (1996):

1. *Especificidade locacional*: a matéria-prima laranja possui baixa relação valor/peso, com isso, o transporte a longa distância torna-se inviável, exigindo proximidade entre a unidade produtiva e a produção agrícola.
2. *Especificidade temporal*: para obter máxima qualidade e menor custo dos produtos finais, a laranja deve ser colhida no ponto ótimo de maturação. Esse período é restrito e exige constante acompanhamento técnico, concentrando-se em uma mesma época na maioria das variedades cultivadas no Brasil. Outro fator que caracteriza a especificidade temporal da laranja é a perecibilidade da fruta, que restringe o tempo entre a colheita e o processamento.
3. *Especificidade física*: tanto na produção agrícola como na indústria é preciso fazer investimentos específicos em infra-estrutura física. Por ser uma cultura perene, a laranjeira leva, em média, quatro anos para começar a produzir, sendo um investimento físico específico, dispendioso e irreversível. Segundo Neves (1995), as variedades cultivadas são específicas para o processamento, sendo de difícil realocação para o consumo *in natura*. Apenas pequena fração da laranja produzida para a indústria poderia ser alocada para consumo interno, em razão da elevada exigência desse mercado, restringindo-se a colheitas selecionadas de determinadas variedades.

Na extração de suco utilizam-se equipamentos que também são específicos aos citros, inviabilizando, portanto, a realocação para outras culturas.

4. *Especificidade dedicada*: o pequeno número de fábricas processadoras de laranja faz com que os produtores destinem grande parcela de sua produção a uma única empresa, criando, assim, uma dependência. O inverso também é verdadeiro. No entanto, dificilmente uma empresa se depara com produtores que tenham volume produtivo suficiente para abalar seu funcionamento em caso de ruptura. A exceção consiste nos *pools* de produtores, que tentam captar a vantagem a seu favor, equilibrando as condições de negociação. O cultivo exclusivo de laranja também proporciona maior dependência e, assim, contratos de maior prazo tendem a ser mais utilizados.

Sendo esta uma relação que envolve inúmeras especificidades, o mercado *spot* é insuficiente para atender a todos os requisitos desejados. Já a integração vertical supriria as deficiências, porém com custo superior, obrigando os agentes a saírem de seu foco principal: a produção agrícola ou o processamento. As diversas formas híbridas de transação surgem com o intuito de reduzir os custos de transação envolvidos, e são representadas, em sua grande maioria, pelos contratos de longo prazo.

Apesar do questionamento anterior, a integração vertical parcial do segmento industrial é uma estratégia do setor, assim como um pequeno volume no mercado *spot*. A produção agrícola do segmento industrial é explicada pelo ganho do poder de barganha na transação em estudo e pelo acesso à informação da atividade. A comercialização de laranja para o mercado interno, consumo *in natura*, é realizada pelo mercado *spot*, resultado do excedente que não é absorvido pela indústria processadora. Observa-se um possível ganho de eficiência pelo emprego de contratos mais complexos, proporcionando a focalização do negócio de cada segmento. Assim, passam a ser

fatores importantes: as quantidades negociadas, a qualidade da matéria-prima apresentada, o local da produção, a frequência e a reputação dos parceiros na definição dos contratos.

Com a extinção do contrato-padrão, os setores procuram se adaptar em busca de eficiência e ganhos de margem. Conforme exposto, os atributos das transações sinalizam a necessidade de formas contratuais híbridas. Esses contratos variam de acordo com os agentes envolvidos, especialmente em função dos diferentes volumes transacionados.

As formas contratuais híbridas devem ser específicas para cada transação, em função de suas características, particularmente da especificidade de ativos, da frequência e da incerteza da transação. Embora possa ocorrer diversidade de formas contratuais, há tendência para a evolução de um contrato de parceria, com divisão de riscos e margens. O setor industrial, por sua maior capacidade de coordenação, ocupa melhor posição na barganha, atuando como agente coordenador do processo. Essa estrutura de governança aproxima-se do contrato-padrão que vigorava antes da intervenção, demonstrando a capacidade de os agentes superarem as restrições impostas pelo CADE, e, com o passar do tempo, retornando à situação anterior.

6. Discussão dos resultados

Diante dos resultados apresentados, pode-se dizer que as condições de barganha do produtor de laranja foram beneficiadas pela intervenção do SBDC em um primeiro momento, conclusão que difere de outros trabalhos, como os de Azevedo (1996) e Vieira (1998), que indicam piora da situação dos citricultores depois do rompimento do contrato-padrão. Segundo o argumento apresentado na revisão teórica, as intervenções da política de defesa da con-

corrência, que inibem condutas anticompetitivas dos agentes, possuem efetividade distinta para cada situação, dependendo de uma série de variáveis que, no caso da citricultura, indicam baixa efetividade, em contraposição às mudanças na estrutura de mercado. Empiricamente, tanto os efeitos distributivos quanto os investimentos em plantios corroboram a hipótese levantada na pesquisa, em que os efeitos da intervenção na conduta dos agentes do SAG da laranja são transitórios.

O período de efetividade é fortemente influenciado pela intensidade de monitoramento no tempo, destacando-se a dificuldade de observação das imposições propostas pelo compromisso de cessação. A extinção de uma estrutura de governança mais eficiente, como o contrato-padrão de participação, também contribuiu para a redução da efetividade.

As assimetrias entre as estruturas de mercado da produção de laranja e do processamento industrial, representadas pelas barreiras à entrada e à saída e pela capacidade de coordenação e coalizão tácita, fazem com que a indústria recupere margem no longo prazo, tornando curta a efetividade da política de defesa da concorrência. Somente mudanças na estrutura de mercado, almejando à redução dessas assimetrias, proporcionariam resultados efetivos e duradouros. No caso abordado, o controle de condutas pode ser efetivo em situações específicas, em que a agência de defesa da concorrência tiver capacidade para monitorar continuamente as estratégias das empresas.

No caso específico do Compromisso de Cessação de Práticas Anticompetitivas, aplicado ao SAG da laranja, o período em que os resultados foram positivos não ultrapassou quatro safras, o que pode ser depreendido a partir da análise de preços, da intensidade dos investimentos e da inibição do uso de estrutura de governança eficiente.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, P. F. *Integração vertical e barganha*. 1996. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M. *Economics of strategy*. New York: John Wiley, 2. ed., 2000.
- BOTEON, M. Mercado interno de frutas cítricas. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 1., 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 1998.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F. Política industrial e defesa da concorrência: a experiência brasileira nos anos 90. *Economia*, Niterói, RJ, v. 2, n. 2, p. 513-547, 2001.
- FNP CONSULTORIA & COMÉRCIO (Org.). *Agriannual 2001*. São Paulo: Editora Argos Comunicação, 2000, 545p.
- LOADER, R. Transaction costs and relationships in agri-food systems. *Proceedings of the 2nd International Conference on Chain Management. Agri-Food Business*, p. 417-429, 1995.
- MARINO, M. K. *Avaliação da intervenção do sistema brasileiro de defesa da concorrência no sistema agroindustrial da laranja*. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- NEVES, M. F. *Sistema agroindustrial citrícola: um exemplo de quase-integração no agribusiness brasileiro*. 1995. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SALGADO, L. H. *Ato de concentração nº 83/96 – Companhia Antarctica Paulista e Anheuser-Bush International Inc*. Relato da conselheira do CADE, Brasília, 1996.
- VIEIRA, A. C. *Desafios para os pequenos produtores de laranja do Estado de São Paulo diante de novos fatores na relação agricultura/indústria nos anos 90*. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- WILLIAMSON, O. *Mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996, 429p.
- _____. *The economic institutions of capitalism*. USA: Macmillan, 1985, 450p.

EVALUATION OF THE BRAZILIAN ANTITRUST SYSTEM INTERVENTIONS IN THE ORANGE SECTOR

Abstract

The paper aims to evaluate the efficacy of competition policy interventions, keeping agents from adopting non-competitive strategies. Using the Anticompetitive Prevention Commitment (a competition policy mechanism instituted by Law 8.884), the Brazilian Antitrust System tried to protect competition in the Brazilian orange sector, keeping the prevailing market structure. The research is based on the industrial organization literature, for defining the conditions for market power and tacit collusion in the industry, and on Transaction Cost Economics, for the evaluation of governance structure efficiency. It is proposed a framework for the evaluation of the efficacy of competition policy interventions on firm strategies. We apply this framework to the Brazilian Antitrust System intervention on the orange sector, which provides some evidence regarding the efficacy of strategy restrictions. The empirical analysis shows that there were positive effects during four years, followed by the reestablishment of the former situation. The results corroborate the general proposition that interventions on firm strategies have transitory effects if the market structure remains unchanged.

Key words: *competition policy, orange sector, brazilian antitrust system.*