

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – RJ  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO NOVO PARADIGMA DE ESTADO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA  
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cynthia Araujo Nascimento

Rio de Janeiro, 1998

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – RJ

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

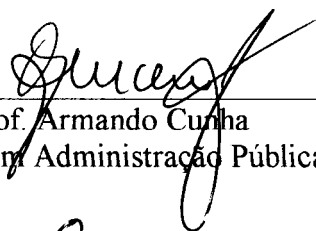
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## **A POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO NOVO PARADIGMA DE ESTADO**

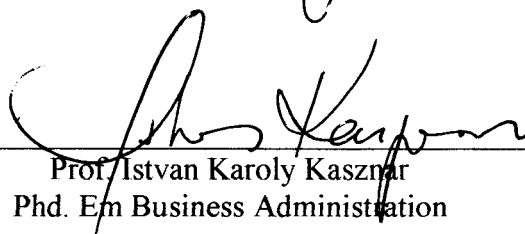
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
Cynthia Araujo Nascimento

E  
APROVADA EM  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



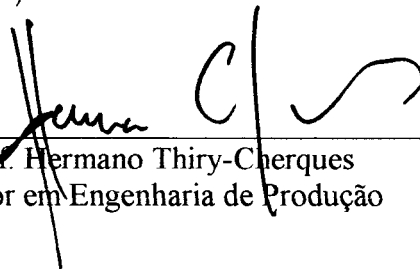
---

Prof. Armando Cunha  
Mestre em Administração Pública



---

Prof. Istvan Karoly Kasznar  
Phd. Em Business Administration



---

Prof. Hermano Thiry-Cherques  
Doutor em Engenharia de Produção

## **AGRADECIMENTOS**

Com esta dissertação eu concluo uma etapa do trabalho que venho desenvolvendo há alguns anos, motivada pelo meu interesse no tema de política de concorrência. Nesse percurso contei com o apoio de muita gente o que, inevitavelmente, vai me levar a cometer injustiças nestas páginas de agradecimentos.

O afeto e a solidariedade de meus pais foram sempre vitais, sustentando-me nos momentos mais difíceis ao longo do curso. Com eles quero dividir a alegria de ter concluído este trabalho.

À amizade e ao apoio de Tatiana Rosito, Flávio Tojal, Maria Teresa Marsilac, Alexandre Nordsgok, Flávio Fernandes, Luis Felipe Ferreira, Ivo Bucarescky e todos os outros companheiros do mestrado que ajudaram a transformar em prazer esses últimos meses de trabalho.

Ao pessoal da EBAP, em especial, Vaninha, Berenice, Afonso e Débora que, com eficiência e bom humor, tornaram-me o trabalho mais fácil.

À Lucia Helena Salgado, devo o primeiro contato com as questões que estão na raiz deste trabalho, bem como à sua amizade e às suas preciosas observações que orientaram minha reflexão. Sou-lhe, por isso, muito grata.

Ao longo do curso foi gratificante e, particularmente importante o contato com os professores Armando Cunha, Sylvia Vergara, Sônia Fleury que souberam, com sabedoria, fazer somar o conhecimento.

O apoio institucional do IPEA e do BNDES, além da bolsa que recebi da CAPES nos dois anos de mestrado foram fundamentais para a elaboração dessa dissertação.

O Professor Istvan Karoly Kasznar, que foi meu orientador, proporcionou-me ricas conversas, dessas que abrem perspectivas e que se saboreia por anos à frente. Sua gentileza e sabedoria foram das melhores coisas com que eu tive contato nos últimos tempos. No caminho, acabou propiciando-me a confiança de que precisava. Abriu-me picadas e apontou-me atalhos, o que ajudou-me a cruzar os últimos e decisivos quilômetros até a reta de chegada, trazendo a público esse trabalho.

A Ronaldo Rangel que, com seu carinho, sempre incentivou-me a continuar na vida acadêmica, apontando-me para a riqueza de um trabalho

de pesquisa. De um jeito próprio, deu-me a confiança para ousar-me num vôo solo.

Finalmente, a quem eu dediquei esse trabalho: meus avós, João Baptista de Araújo e Edith Gama de Araújo, que sabem o quanto lhes sou grata. Se alguém encontrar alguma coisa boa nesse trabalho, um fio condutor ou algo que o valha, pode creditar ao afeto e a solidariedade que ambos sempre me dedicaram. É pouco dizer desses dois com quem eu aprendi a aproveitar a vida, que foram muito mais do que avós, e que, com certeza, continuam(ram) reinventando, sempre, o significado do termo.

À todos, muito obrigada.

Rio de Janeiro, junho de 1998.

*Aos meus avós,  
Edith Gama de Araújo e  
João Baptista de Araujo,  
com o amor de sempre.  
(em memória)*

## **Sumário:**

Capítulo I - Introdução.....	8
Capítulo II - A Intervenção do Estado na Economia.....	24
2.1 - Histórico.....	24
2.2 - A Experiência Brasileira .....	30
2.3 - Emergência de um Estado Planejador .....	34
2.3.1 O Estado em 1930 .....	34
2.3.2 - O Estado no Período 1930-45 .....	40
2.3.3 - O Estado Pós-1964 .....	43
2.4 - O Novo Paradigma de Estado .....	46
2.4.1 - Antecedentes .....	46
2.4.2 - O Cenário Atual.....	51
2.5 Nova Ordem Como Pano de Fundo aos Novos Paradigmas Organizacionais .....	58
2.5.1 - Inovação e Mudança Tecnológica.....	62
2.5.2 - Etapas da Mudança Tecnológica.....	66

2.5.3 - Terceira Revolução Industrial .....	70
Capítulo III - A Onda de Fusões e Aquisições.....	79
3.1 - Conceitos de Alianças Estratégicas.....	81
Capítulo IV - A Política de Concorrência.....	89
4.1 - Antecedentes .....	89
4.2 - Abordagem Institucional.....	93
4.3 - Atuação do CADE.....	102
4.4 - Justificativas para Política de Concorrência .....	105
4.5 - Condições Favoráveis à Cartelização .....	112
4.6 - A Definição de Mercado Relevante .....	116
4.7 - Experiência Mundial em Política de Concorrência .....	120
Capítulo V - Conclusão.....	126
Bibliografia.....	133
Anexos 1 : Quadros I a V .....	147
Anexo 2: O Relato de um Caso de Venda Casada.....	152



## *Introdução*

Esta dissertação tem por objetivo apontar para a transição nos paradigmas de intervenção do Estado na economia, ressaltando para a importância que a política de concorrência adquire num novo contexto baseado na competitividade internacional. Verificamos que a evolução recente do capitalismo, em seus aspectos organizacionais, culturais e de reprodução, suscita a discussão do papel que deveria ser desempenhado pelos Estados Nacionais modernos.

Cabe salientar que o "novo capitalismo" criou novas formas de relações sociais, impôs um novo aparato produtivo, uma nova instância de regulação do trabalho e, portanto, um novo regime de acumulação<sup>1</sup>. No entanto, tal fenômeno não se deu (ou dá) sem resistências. Ocorre paulatinamente, promovendo um complexo processo de adaptação, virtualmente traumático para os que a ele resistem. Encontra-se aí um dos problemas centrais da ordem capitalista contemporânea, quer seja a lentidão demonstrada por diversas sociedades em se adequar ao ritmo dessas

---

<sup>1</sup>- Ver a respeito Boyer. R. "A Teoria da Regulação: Uma análise Crítica," 1990.

mudanças e, conseqüentemente, adiando a realização das modificações indispensáveis para o ganho de eficiência e competitividade.

Este trabalho procura apontar para a tendência do movimento de fusões e aquisições entre empresas de porte nacional e internacional, que requer a elaboração de uma legislação moderna sobre política de concorrência que não interfira na reestruturação industrial do país, assim como os seus mecanismos de aplicação capazes de influenciar, incentivar e disciplinar os comportamentos do mercado, de forma compatível com o novo estágio de industrialização ressaltando a nova forma de atuação do Estado nesse contexto.

Nosso tema procura estudar a política de concorrência, que apesar de remontar ao último quartel do século XIX, se mantém na pauta de reformulação das políticas públicas. Cabe salientar que o Brasil vem se inserindo num contexto de revisão da natureza e da forma de ação estatal, visando a promoção de seu crescimento econômico, da industrialização. O esgotamento do padrão de intervenção estatal, característico da década 80, deixa claro a necessidade de se efetuarem profundas mudanças na economia brasileira. A política de concorrência deve buscar responder aos novos desafios impostos pela competitividade internacional.

Ao conceito de política de concorrência podemos conferir uma dupla abordagem. Uma delas está ligada aos seus objetivos, que caracterizam as políticas reguladoras que definem as regras do jogo de mercado, da competição. Nestas medidas pode-se incluir as que regulam o comércio exterior, as regras de compras governamentais e as regras antitruste, ou seja, as medidas que definem um modo de regulação que canalize determinados aspectos da competição para os objetivos exigidos por determinado padrão de desenvolvimento.

Por outro lado, poderíamos defini-la segundo seus instrumentos, o que faria com que ela adotasse duas dimensões: a primeira, reguladora de acordos e fusões entre empresas e seus efeitos no mercado; a outra, impediria as práticas comerciais restritivas e o abuso de posição dominante no mercado.

Seguindo a segunda abordagem, com relação a seus instrumentos, podemos ver que a política de concorrência funciona como um dos braços do conjunto de regras que compõem a regulação, procurando se ter em mente quais as regras mais adequadas ao padrão de desenvolvimento que buscamos.

Em relação às questões que pretendemos investigar, podemos desdobrá-las nas seguintes fases:

- a) análise da evolução do intervencionismo estatal na economia brasileira, a partir da década de 30 até os dias atuais;
- b) análise do ambiente internacional dentro do contexto conhecido por Nova Ordem Internacional, onde a tecnologia e o conhecimento passam a ser o cerne do debate atual, paralelamente à discussão do processo de globalização onde as empresas veêm-se obrigadas a reestruturarem suas dinâmicas de atuação para competirem no mercado internacional;
- c) Levantamento dos movimentos de parcerias, fusões e aquisições de empresas verificado mundialmente, caracterizando as novas estratégias empresariais;
- d) Elaboração dos principais traços de uma política de concorrência, adaptada ao ambiente brasileiro, definindo seus mecanismos de aplicação.

Com relação a metodologia empregada neste trabalho, procuramos estruturar a pesquisa de duas maneiras: quanto aos fins e quanto aos meios. Ao tratarmos dos fins, a pesquisa pode ser definida como descritiva uma vez que serão apontadas as características das políticas reguladoras adotadas pelo governo brasileiro. Neste contexto, fizemos uma correlação das especificidades das políticas reguladoras, principalmente no que se refere à política de concorrência, visto que esta política norteará e balizará o nosso trabalho. Como visto anteriormente, existem diversos instrumentos e

ações, a maioria de cunho legal, que buscam normalizar os efeitos viciosos da concorrência. Procuramos, então, descrever as características gerais desses instrumentos de ação, de algumas dessas políticas tidas como reguladoras, tentando identificar o seus efeitos, ou melhor, os seus impactos perante a normalização da concorrência.

Ainda se referindo aos fins, a pesquisa aceitou um caráter de investigação explicativa, já que esta visa esclarecer quais os fatores que contribuem de algum modo para a ocorrência de um fenômeno específico. Em nosso caso, apontamos os fatores que contribuem ou não para o fenômeno da concorrência, como por exemplo, a própria cultura da sociedade que até bem pouco tempo não conseguia se familiarizar ou aceitar que possuía direitos garantidos por lei. Atualmente, verifica-se uma mudança neste quadro, já que a sociedade vem adquirindo consciência crítica e reivindicadora de seus direitos. Outro exemplo que podemos apontar é a estrutura de mercado oligopolizada, característica de um ambiente capitalista, em alguns setores da economia e nas empresas do mundo moderno, que podem apresentar aspectos viciosos como abuso de posição dominante ou práticas restritivas aos participantes do mercado, dentre os quais os próprios consumidores.

Essa organização dos mercados em oligopólios e as características da competição oligopolista geram alguns vícios redutores de eficiência e de bem-estar. Por outro lado, esta competição oligopolista apresenta, também, uma dimensão virtuosa ao possibilitar uma maior variedade de produtos, de melhor qualidade e preço. Procuramos então, explicitar esta dupla dimensão existente no fenômeno da concorrência, sem perder de vista a identificação dos condicionantes administrativos à adoção efetiva de política reguladora que contribua na normalização da concorrência.

Com relação aos meios, nosso trabalho sugeriu uma pesquisa bibliográfica. Partimos para um estudo sistematizado da bibliografia existente sobre o tema, buscando autores e estudiosos em política de concorrência, políticas antitrustes, como é conhecida na Europa e nos Estados Unidos, considerada como objeto de atenção nos países industrializados. Ademais estudamos o processo de intervenção do Estado na economia ao longo dos últimos anos, apontando para as mudanças paradigmáticas existentes.

No que refere-se à coleta de dados buscamos, através de pesquisa bibliográfica, dados gerais e pertinentes ao tema. Escolhemos alguns autores estrangeiros, principalmente norte-americanos, uma vez que a origem das políticas de concorrência remonta a primeira metade do século XIX,

capitaneada pela Lei Sherman, norte-americana (1890). Esta bibliografia especializada ajudou na compreensão do que já existe legalmente e vem sendo aplicado nos países desenvolvidos, possibilitando uma visão mais crítica e analítica de nosso aparato legal e institucional, não nos esquecendo e nem perdendo de vista as características e o contexto estrutural e conjuntural de cada país, de cada sociedade. Para tanto, contamos com a colaboração da biblioteca do Consulado Americano.

Buscamos, ainda, a legislação existente sobre o assunto, além de diversos livros, publicações, artigos especializados. Dentre eles podemos citar os trabalhos de Salgado, L. de “As Políticas de Concorrência: Um Panorama da Experiência Mundial e sua Atualidade para o Brasil”; Sampaio Ferraz, JR. (1992) “Lei de Defesa da Concorrência - Origem Histórica e Base Constitucional”; autores como Sherer e Bain, que consagram o estudo sobre política de concorrência, dentre outros de extrema relevância para o tema.

No capítulo concernente ao processo de fusões e aquisições contamos com o apoio institucional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE que cederam o material e as informações pertinentes aos processos mais recentes sobre fusões e aquisições. Vale destacar o

papel relevante do BNDES como órgão que apóia e gerencia um movimento de reformulação estrutural da economia brasileira. Isto implica num novo desenho do modelo capitalístico brasileiro, via privatizações, saneamento de empresas, etc.

Os dados com que trabalhamos correspondem, basicamente, as análises, argumentações e contextualizações de diversos autores, estudiosos no assunto. Através desses dados buscamos auferir nossa própria reflexão sobre os efeitos e os impactos decorrentes da aplicação das políticas reguladoras, no que tange à normalização da concorrência.

Para tal fizemos um levantamento do atual aparato institucional da política de concorrência no Brasil, apontando a atuação do CADE nesses últimos 30 anos, além da análise de um estudo de caso que buscamos dentro dos processos administrativos, até então instaurados. Escolhemos o respectivo processo por se tratar de uma conduta conhecida como “venda casada”, muito comum no dia a dia da sociedade e que ilustra bem a necessidade de se utilizar o instrumento de política de concorrência na proteção do mercado.

Nossa pesquisa é basicamente bibliográfica o que nos impôs inevitavelmente uma análise tipicamente positivista, na qual procuramos ter



Ainda no primeiro capítulo abordaremos essa questão do novo contexto internacional, que sugere uma nova forma de atuação do Estado e do setor privado, frente a competitividade internacional. Pretendemos mostrar que o processo pelo qual o mundo moderno vem passando é capaz de gerar um alto grau de qualificação do processo produtivo o que provocou um rápido e significativo aumento dos índices internacionais de produtividade. O recente padrão de acumulação fundamenta-se em instrumentos de organização e de tecnologia em detrimento da mera fabricação de produtos, em outras palavras verifica-se como uma das características centrais dos países mais desenvolvidos a preponderância do setor terciário sobre o setor secundário, já que os serviços passam a ter uma participação majoritária na composição do Produto Interno Bruto (PIB).

Salientamos que qualquer projeto de inserção na chamada Nova Ordem deve passar, necessariamente, pelos avanços tecnológicos, que encontram na microeletrônica a base para se processarem informações com capacidade de difusão rápida e pelos avanços similares das telecomunicações. A economia da informação, ou seja, a manutenção de uma postura competitiva estaria diretamente vinculada à capacidade do capitalista de se manter "informado" sobre as inovações que ocorrem na dinâmica internacional.

Um outro aspecto inquestionável do novo padrão é que se convive com uma economia cada vez mais internacionalizada. O processo de produção e de reprodução do capital torna-se global, criando uma característica particular, onde se observam, constantemente, processos de territorialização e de desterritorialização do capital. Essa economia global passa a ter como lógica de investimentos, "bolhas" de vantagens comparativas temporais, que, em curto espaço de tempo podem ser substituídos por novos territórios, os quais, num segundo momento, irão oferecer vantagens maiores que esse primeiro. Diferentemente do modelo anterior, que exigia-se uma certa rigidez por parte do capital, com as conseqüentes concentrações urbanas como parte das economias de escala, o novo padrão requer uma grande capacidade de adaptação e/ou readaptação do capital sem a qual perde competitividade e espaço na nova dinâmica.

Como conseqüência natural surge a já mencionada questão do novo papel do Estado. Na medida em que se reconhece que a área de atuação do capital é progressivamente globalizante, deslocando-se dos âmbitos nacionais, como ficam os instrumentos tradicionais de política econômica que tão bem serviram ao modelo anterior? Parece cada vez mais clara a incapacidade do Estado de tentar preservar uma certa lógica "nacional", atuando como uma instituição capaz de induzir e/ou limitar o processo de reprodução do capital.

Na seção seguinte discutimos os movimentos de fusões e aquisições de empresas, como forma estratégica das empresas para vencer a concorrência. Sob certos aspectos, a questão tecnológica e a necessidade de atualização continuada da ciência ensejam a constituição de um conjunto de elementos produtivos, que diferem da mera produção de serviços de tecnologia típicos do setor terciário. "Decorre daí o fato de que as empresas procuram integrar a criação do conhecimento como elemento de sua produção convertendo-o, assim, numa fração do capital. Com efeito a atividade de conhecimento vem sendo gradativamente transformada em fator de produção e utilizada como instrumento de capacitação organizacional, quer na busca da produtividade, quer na busca de novos mercados, quer na luta interempresarial"<sup>2</sup>

Se de fato tal fenômeno ocorre, podemos considerar que o valor migra das "coisas" para a "informação", que passa a ser um bem econômico altamente valorizado.

A partir daí entramos no cerne da questão de nosso trabalho quer seja a análise das políticas de concorrência frente ao contexto mundial anteriormente descrito e o novo paradigma de atuação do Estado para regular e estimular a concorrência propiciando às empresas os meios para

---

<sup>2</sup>- NASCIMENTO C., RANGEL R. Inovação Tecnológica e Modernização Organizacional. *Revista Arché*, ano IV, nº 10, 1995.

competir internamente e externamente, sem, no entanto, determinarem uma postura concentradora no mercado que, ao contrário, possa trazer prejuízos à sociedade.

Tornou-se necessário e prioritário a definição de uma moderna legislação sobre concorrência e a reformulação de seu aparato institucional e administrativo. É neste ambiente que procuraremos analisar os impactos da política de concorrência na viabilização da concorrência no Brasil.

Devido a curta experiência brasileira em relação à políticas reguladoras baseadas na defesa da concorrência, percebe-se a necessidade de aprimoramentos, quanto a sua efetiva aplicação, para que esta não se torne um obstáculo aos objetivos de modernização produtiva e de competitividade internacional.

A necessidade de reformulação das políticas reguladoras no Brasil está inserida num contexto de revisão da forma e natureza das ações do Estado voltadas para a promoção do crescimento econômico. A dinâmica da economia brasileira aponta para a necessidade estratégica de se superar o padrão de industrialização “voltado para dentro” e conseqüentemente as políticas reguladoras associadas à este padrão. Até então, tinha-se uma política de regulação que implicava num alto grau de intervenção nos

mercados de produtos e fatores, determinando principalmente o comportamento de seus agentes.

O ambiente institucional formado pelas políticas de cunho regulador afeta as estratégias das empresas, selecionando alternativas de ação e estimulando a tomada de certas decisões em detrimento de outras. Por outro lado, as estratégias das empresas podem incluir esforços para influenciar as características das políticas reguladoras. Estas estratégias quer sejam mercadológicas, institucionais, de preços, de produtos, competitivas, dentre outras, adquirem um melhor desempenho quando as empresas agem conjuntamente, e dependendo de sua importância econômica na estrutura produtiva do país.

Este mesmo ambiente institucional formado por essas políticas constitui um dos principais aspectos do padrão de desenvolvimento de determinada formação econômica. Nesse sentido, é que as políticas reguladoras definem as normas de atuação e comportamento dos agentes econômicos, e destes com os agentes públicos, de acordo com os aspectos básicos do padrão de desenvolvimento requerido. O ritmo rápido do progresso tecnológico, a globalização das relações econômicas e o aumento do valor da informação, significam que o padrão competitivo das empresas (e dos países) é atribuído, atualmente, à habilidade em se examinar e

responder rapidamente às tendências tecnológicas e de mercado. Num tempo onde os mercados estão mais abertos e competitivos, não há espaço para uma rigidez de padrões regulatórios nem lentidão de respostas das agências implementadoras de programas e ações governamentais.

Salientamos, no entanto, que essas políticas possuem uma dinâmica específica, não apenas concernente à dinâmica econômica, já que são formuladas na esfera das decisões políticas. A formulação de políticas públicas se processa no interior do Estado, o que as torna suscetíveis aos conflitos burocráticos públicos, aos interesses econômicos, e ao poder de veto das classes dominantes.

Finalmente, verificamos que desde fins da década de 80, desenvolveu-se no Brasil um processo de transformação das instituições econômicas e de redefinição das normas e práticas que regulam a participação dos agentes nas atividades produtivas. A abertura comercial, o processo de privatização de empresas estatais, a desregulamentação de algumas atividades econômicas e a reformulação do papel do Estado transformaram-se em questões primordiais ao crescimento econômico do país.

Nesse novo padrão de desenvolvimento sugere-se a incorporação de novas tecnologias, visando o aumento de produtividade, de qualidade e a redução de custos. O ambiente internacional de globalização de mercados

estimula cada vez mais a competitividade tanto interna como externa. Muito se exige e se espera deste novo padrão de desenvolvimento. Para tanto é necessário preparar o mercado, a sociedade em geral, pensando numa integração entre Estado e setor privado que estimule práticas criativas, orientadas ao consumidor, mais cooperativas e menos convencionais. Para tanto, faz-se necessário a montagem de um aparato regulatório eficiente, capaz de normatizar a relação Estado e setor privado.

Porém, a definição dessas regras dependerá do segmento de mercado em que venham a ser aplicadas. Não podemos nos esquecer a característica heterôgenea da indústria brasileira. Em alguns setores pode ser necessário um rígido monitoramento de preços nas empresas; em outros, um estímulo de abertura às pequenas e médias empresas, cada qual com suas peculiaridades e orientando a construção das diretrizes da política.

## ***Capítulo 2***

### ***A Intervenção do Estado na Economia***

#### **2.1 - Histórico**

Nos últimos trinta e cinco anos, o setor público brasileiro apresentou uma expansão considerável. As funções do Governo na economia cresceram como resultado não só de uma evolução dos próprios princípios teóricos que impõem a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, como também de reformulações nas preferências da coletividade, quanto ao interesse de uma maior participação do Estado em atividades que dizem respeito à distribuição da Renda Nacional.

Não apenas no Brasil, mas em todo mundo, o papel do Estado na economia modificou-se substancialmente desde o início do século. De uma posição bastante modesta, na qual lhe competia a prestação de alguns serviços essenciais à sociedade, tais como justiça e segurança, o Estado passou a atuar, principalmente nos setores onde as características especiais de oferta e demanda não induziam o setor privado a produzir.



A partir de então, atribui-se a ele a função de regulador da atividade econômica buscando, principalmente, a ocorrência de fatos que vieram a abalar a convicção clássica quanto a existência do sistema regido exclusivamente pelo mercado.

Durante mais de um século e meio, desde o aparecimento de Adam Smith, em 1776, até a Teoria Geral de Keynes, em 1936, a dinâmica das economias de livre empresa era totalmente baseada no mercado, isto é, baseada no livre jogo das forças de oferta e demanda, tendo o Estado o papel de cuidar da ordem pública, da defesa das instituições e da salvaguarda da nação contra agressões externas, interferindo no domínio econômico apenas nos setores que não apresentassem qualquer interesse à iniciativa particular.

Essa abstenção total do Estado, o ideal do "laissez-faire", e a plena liberdade dos espaços da economia não chegaram mesmo a ser praticadas no século XVIII, quando os Estados Liberais surgiram no bojo das Revoluções Francesa e Industrial. Mesmo na defesa do liberalismo econômico, Adam Smith admitia papéis a serem cumpridos pelo Estado como dever de proteção da sociedade contra invasões, devendo prover justiça entre os membros da sociedade e de erigir certas obras públicas cuja exploração não interessasse à empresa privada. No entanto, dentro destes

padrões limitados, Adam Smith reconhecia a impraticabilidade da ausência total do Estado.

Essa ausência total do Estado e a orientação das atividades econômicas através dos mecanismos de mercado, embora justificável pela teoria liberal, esbarravam em inúmeras dificuldades de ordem prática, que se tornavam cada vez maiores à medida que a organização da vida econômica, a diversificação da produção industrial exigia algumas atuações e obras que garantissem e regulassem o próprio direito à propriedade.

O antigo Estado Liberal foi perdendo, gradativamente, sua razão de ser com a expansão das funções do governo em resposta ao estabelecimento de uma nova ordem econômica ajustada às grandes transformações que começaram a ocorrer.

Durante o século passado e mesmo nas primeiras décadas deste século acreditava-se que a dinâmica do mercado conduziria a atividade econômica ao seu melhor nível, corrigindo-se, automaticamente pelo mercado, as oscilações ora existentes. As fases cíclicas de recessão e depressão, típicas do capitalismo, eram solucionadas naturalmente sem a necessidade de intervenção do Estado.

Porém, no final do século XIX o paradigma liberal entra em crise, como resposta as modificações que o desenvolvimento do próprio sistema capitalista coloca frente às sociedades econômicas.

Com a publicação da Teoria Geral de Keynes, em 1936, rompe-se com as correntes clássicas do pensamento econômico, passando-se a defender uma maior participação do Estado na vida econômica, porém sem as características de interferência direta, que sacrificassem a eficiência e a liberdade de iniciativa. Essa intervenção estatal, que se tornou necessária devido as agudas transformações econômicas, sociais e políticas deveria funcionar como uma complementação da iniciativa privada, no sentido de sanar as suas debilidades, sem, no entanto, atuar no papel desempenhado pelo sistema de preços.

Como podemos ver, as funções públicas foram gradativamente ganhando peso e se diversificando ao longo desse século. Desde a depressão dos anos 30 e com o advento da Segunda Guerra Mundial, a intervenção governamental foi ganhando novas feições exercendo-se através de mecanismos de política e programação econômica. No entanto, a expansão das funções do governo nas economias liberais não rompeu com as instituições tradicionais, como a propriedade privada dos meios de produção e a livre iniciativa. Esse movimento, de dilatação do papel do Estado na

economia, ocorreu em diversos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo muito os fatores que contribuíram para ele, dependendo das características de cada país.

Em relação aos países desenvolvidos, as crises econômicas decorrentes do próprio desenvolvimento do sistema capitalista trouxeram à tona problemas como desemprego, inflação e uma forte crise social, deles decorrentes. A década de 30, marcada pela Grande Depressão, fez com que o Estado intervisse para a geração da recuperação econômica gerando obras públicas que absorvessem mão-de-obra, além de adotar medidas de política econômica que minimizassem os efeitos sociais da depressão.

As duas grandes guerras mundiais também deixaram claro a necessidade de intervenção do Estado. A Primeira Grande Guerra torna evidente a necessidade de aperfeiçoamento do aparato tecnológico de defesa. As guerras tornaram-se cada vez mais onerosas para os países, levando-os a um dispêndio significativo na indústria bélica, o que, mesmo após seu término, permaneceram num patamar elevado devido as hostilidades da Guerra Fria.

Outro fator relevante à expansão das funções do Estado diz respeito ao próprio desenvolvimento e crescimento do setor industrial que deslocou um grande contingente de mão-de-obra para os centros urbanos. Fez-se

necessário a realização de grandes investimentos para o suprimento de infraestrutura como saneamento, água, luz, moradia, serviços que a iniciativa privada dificilmente supriria.

Ocorreu, também, um aumento dos atendimentos previdenciários decorrente do avanço da legislação social. Este avanço propiciou uma maior amplitude de direitos à classe trabalhadora como: assistência social e previdenciária. As descobertas e progressos na área de saúde pública e da própria medicina aumentaram a vida média das populações provocando, assim, maiores despesas de natureza previdenciária.

O próprio progresso tecnológico exigiu uma série de obras de infraestrutura que foram realizadas pelo setor público, vistos serem investimentos de longa maturação e que só poderiam ser realizados numa perspectiva de longo prazo, que muitas vezes desencorajava a iniciativa privada, visto ser o retorno do investimento lento e muitas vezes de rentabilidade baixa, devido ao seu caráter social.

A modernização dos meios de transportes, por sua vez, exigiu a montagem e manutenção de uma diversificada infra-estrutura de estradas e portos, aeroportos, e afins.

Outro motivo muito comum nas economias avançadas, em sistemas de livre iniciativa era a necessidade de se corrigir alguns problemas intrínsecos

ao sistema de preços, decorrentes da existência de estruturas de mercado em certos setores produtores de bens essenciais à população que se distanciavam do regime de concorrência perfeita, gerando preços que prejudicavam o consumidor. Nessas economias muitos setores eram controlados por poucos produtores (oligopólios) ou por um único produtor (monopólio), o que exigia a intervenção corretiva do Estado.

Cabe ressaltar que existem diferentes formas de intervenção do Estado na economia. Nos dias atuais o Estado moderno participa da vida econômica das nações, sendo claro que a profundidade dessa participação difere de nação para nação, dependendo da ordem política e social e das características próprias de cada país.

## **2.2 - A Experiência Brasileira**

Historicamente, a primeira experiência de industrialização impulsionada pelo Estado no Brasil ocorreu na década de 1950. Antes dos anos cinquenta, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial foi praticamente insignificante até fins da década de 1920, e limitado dos anos trinta até os anos cinquenta. No primeiro período, o crescimento da produção industrial estava ligado ao desempenho do setor agrícola-exportador.

Desde os anos 50, até fins da década de 70, o Estado desempenhou um papel ativo na estruturação e consolidação do setor industrial brasileiro. Nos anos cinquenta, a partir da estratégia de desenvolvimento econômico (Plano de Metas) e do estabelecimento de metas industriais, o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo, assumindo o papel de articulador do capital privado nacional, do capital estrangeiro e do próprio Estado, criando um sistema de proteção ao mercado interno, fomentando o desenvolvimento industrial e investindo em infra-estrutura e indústria de base. Na segunda metade da década de 70, o planejamento de um novo ciclo de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos e bens de capital capitaneado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, ainda que às custas do endividamento externo, permitiu a consolidação da industrialização do país.

Nos últimos quarenta anos, na maioria dos países em desenvolvimento, o Estado centralizou suas atividades na mobilização de recursos investidos diretamente nas atividades produtivas ou direcionadas para setores específicos. Diversos instrumentos de controles regulatórios, políticas protecionistas levaram ao surgimento de indústrias e segmentos sociais - empreendedores e acionistas - dependente deles. A predominância dos modelos de industrialização por substituição de importações forneceu o sustentáculo para um Estado ativista.

Na maioria dos países em processo de industrialização, onde o Estado desempenhou um importante papel na promoção e proteção da atividade econômica, permaneceu uma ampla rede regulatória, por vezes incompatível com o grau de desenvolvimento atingido por essas economias. Nos estágios iniciais de industrialização, estes regimes talvez tenham desempenhado um papel de apoio ao desenvolvimento econômico, ao mobilizar recursos e viabilizar os mercados fracos. No entanto, com o passar do tempo, eles foram se tornando menos efetivos. Finalmente, os mesmos mecanismos que antes estimularam o investimento começaram a impor barreiras à mobilidade de recursos e à competição e produtividade.

Mesmo nas economias mais desenvolvidas, mecanismos regulatórios direcionados a solucionar problemas de falhas de mercado e práticas monopolistas só foram introduzidas relativamente tarde e não de uma só vez. As economias que não tiveram a vantagem de um longo período de construção do mercado estão agora enfrentando a difícil tarefa de reorganizar suas estruturas operacionais.

Nos países subdesenvolvidos a expansão do papel do Estado também encontrou, nesses fatores acima, alguns de seus motivos, porém seu principal foco advém do fato que nessas nações coube ao Estado o papel de promotor do desenvolvimento econômico, não só nas áreas de infra-



estrutura, como também, e principalmente, a realização de grandes investimentos no campo da indústria pesada (ex: aço, petróleo, construção naval, etc.). O Estado, nessas economias, foi muitas vezes o agente financiador das atividades privadas através dos Bancos de Desenvolvimento, cabendo-lhe um papel de empresário básico e gerador da estrutura necessária ao desenvolvimento industrial.

Nas economias periféricas, como é o caso do Brasil, pelo fato de terem de vencer o atraso das forças produtivas, o Estado foi levado a assumir sucessivas funções regulatórias dentro da atividade econômica, expandindo esse universo de um modo eficaz, levando-se em conta que a nossa economia, em meio século, saiu de uma economia de cafezais e se transformou numa base industrial de grande importância.

A partir dos anos oitenta, o Estado não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial. A indefinição de uma política industrial, o corte nos investimentos privados e públicos, e a redução no esforço de incorporação do progresso tecnológico, mas precisamente nos investimentos em P&D, na implantação de setores de tecnologia de ponta e na formação de recursos humanos aumentaram o desafio para a sociedade brasileira de tornar-se mais competitiva a nível internacional e garantir sua inserção na economia mundial.

## **2.3 - A Emergência de um Estado Planejador**

### **2.3.1 - O Estado em 1930**

A análise das relações entre Estado e a economia à luz das diferentes políticas econômicas governamentais, a partir de 1930, permite examinar os conteúdos ideológicos e práticos da política econômica governamental brasileira. É através do desenvolvimento econômico que os fatores do processo de mudança social, política, econômica e cultural passam a significar para a história a meta principal para o desencadeamento dos programas governamentais dos países subdesenvolvidos. Assim, um dos problemas mais difíceis de serem enfrentados por esses países consistiu no aparelhamento do Estado para o desenvolvimento de múltiplas funções entre as quais a de um Estado planejador. É sob essa ótica que procura-se analisar as circunstâncias que conduziram o Estado a envolver-se cada vez mais nas atividades econômicas do país, fazendo do planejamento econômico governamental palco da realidade política e cultural do país.

Dessa forma, as profundas mudanças na estrutura de poder e organização burocrática significaram, também, uma ruptura política, econômica-social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores e centrado no modelo agrário exportador. Saliente-se que no período pré-anos trinta o Estado assumiu um papel não intervencionista,

laissez-faire, atuando ocasionalmente em questões de proteção ou através da concessão de tarifas alfandegárias.

Na visão de Saraiva, o Estado denominado de *laissez-faire* "foi uma ficção defendida em incendiados discursos pelos que apoiavam o respaldo do poder político e, às vezes, dele se beneficiavam. Mesmo na época de grandes investimentos estrangeiros na área de serviços de infra-estrutura, o poder concedente esteve sempre presente para diminuir ou eliminar riscos de empreendimento."<sup>3</sup>

A partir dos anos 30, com a depressão mundial estabeleceu-se uma nova ordem estatal, que colocou o país no rumo da industrialização pelo processo de substituição de importações, como também o conduziu a uma expansão e a uma mudança do papel do Estado na economia.

Com o processo revolucionário em 1930 ampliou-se as funções do Estado passando este a assumir a posição de agente e promotor do crescimento econômico, desempenhando funções decisivas de caráter político e econômico, estabelecendo, desse modo, uma tendência centralizadora. Dessa forma, a revolução de 30 alterou as funções e a própria estrutura do Estado, simbolizando o ponto de partida para uma nova fase.

Para Ianni (1977), "devido à derrota, mesmo que parcial, das oligarquias dominantes pelas novas classes sociais e urbanas, a Revolução exprimiu as rupturas estruturais a partir das quais tornou-se possível reelaborar as relações entre Estado e sociedade. Propiciou-se o fortalecimento do poder público que passou a funcionar mais adequadamente em face do sistema capitalista do País."

A crise econômica dos anos trinta inaugurou uma nova fase nas relações entre Estado e Sociedade. A incapacidade do mercado de reproduzir por sua própria conta todas as condições de sua existência impôs à esfera ao Estado a incorporação de tarefas no sentido de fomento à atividade produtiva, do amparo às parcelas da sociedade expulsas do mercado e do planejamento da atividade produtiva.

“O modelo de Estado pai-patrão disseminou-se. Grandes investimentos fizeram-se sob a tutela e orientação expressa do Estado....A iniciativa privada entrou num processo de dependência significativo e crescente em relação ao Estado....<sup>4</sup>”

Esta tarefa do Estado foi produto da economia de guerra que obrigou os Estados Unidos e a Europa Ocidental a interferirem diretamente na

---

<sup>3</sup> - SARAIVA, E. O Sistema Empresarial Público no Brasil: Gênese e Tendências Atuais. IPEA-CEPAL, Brasília, 1988.

<sup>4</sup> - KASZNAR, Istvan K. O Estado do Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Editora Riolistas. 1995.

produção, alocação e distribuição de recursos, substituindo em muitos segmentos os mecanismos tradicionais de mercado.

Com a Revolução de 30, Getúlio Vargas assumiu o poder enfrentando inúmeros desafios: na política interna, uma coalizão de apoio fragmentada; na economia interna, uma grave depressão que ameaçava a oligarquia cafeeira e a arrecadação do Estado; nas relações econômicas internacionais, uma queda brusca das exportações e a necessidade emergente de renegociar a dívida, além das pressões dos bancos estrangeiros que impunham condições para emprestar dinheiro ao Brasil. Este conjunto de problemas exigiu uma pronta ação por parte do Estado.

Vargas respondeu a estes problemas com um conjunto de medidas que se iniciaram na década de 30 e se estenderam até 1945, mudando para sempre a face do país. O processo de mudança, então desencadeado incluía:

- a) intervenção estatal na economia com a criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal;
- b) centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho estatal;

c) redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre governo federal e os grupos estaduais;

d) incorporação do trabalho em moldes corporativos.

Para Alberto Venâncio Filho, "(...) a partir desta década acentua-se o mecanismo de intervenção no domínio econômico, com a criação de autarquias econômicas para a defesa de produtos de agricultura e da indústria externa."<sup>5</sup>

Nos anos que se seguiram, de 1930-45, o governo brasileiro adotou diversas medidas de natureza econômico-financeira, procurando reestruturar o aparelho estatal efetuando reformas administrativas.

Ainda no período de entre 1930-45 tem-se o incremento das atividades industriais com maior utilização da capacidade produtiva. Surge a necessidade do Estado como empreendedor das atividades de produção. Este período de intervenção foi caracterizado pela criação de órgãos destinados a regulação e ao fomento das atividades produtivas. Cabe ressaltar que o aparelho estatal foi montado dentro dos princípios da centralização dos comandos e da descentralização administrativa, dando

---

<sup>5</sup> - VENÂNCIO, A. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1977.

destaque a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936) e ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - (1938).

A industrialização liderada pelo Estado necessitou da criação de meios adequados para financiar, subsidiar, controlar o processo. Estes meios foram criados no início dos anos 30 e mais claramente tornaram-se parte primordial das políticas pós 1937, quando o conceito de Estado nacional torna-se mais difundido. Com relação as características do aparelho de Estado, em 1941 o DASP retrata os níveis de complexidade atingidos pela estrutura estatal a partir de 1930. Em 1941 a estrutura do Estado já é altamente complexa, o que já apontava para um processo de larga expansão nas décadas subseqüentes. Foram criados órgãos coordenadores federais, autarquias especializadas, instrumentos de política econômica que garantissem a viabilização dos projetos e prioridades definidos pela política de industrialização.

De um modo geral, pode-se dizer que o Estado no decorrer dos anos 30 caracterizou-se por ser um Estado intervencionista, diferentemente do período pré-30 onde o Estado evidenciou uma posição de Estado policial, regulamentando apenas a vida social e econômica do País. Nessa época, o Estado exprimiu as relações de produção e de dominação, refletindo os interesses de grupos econômicos e políticos .

Cabe ainda ressaltar, que neste mesmo período, se deu a criação da legislação trabalhista e da política operária do governo, que vinculava o sindicato ao aparelho estatal. Tal fato não necessariamente levou a uma melhora nos padrões de vida da classe operária, mas serviu para evidenciar ainda mais a posição de um Estado cada vez mais intervencionista, dentro do sistema econômico do País.

### **2.3.2 - O Estado no Período 1945-64**

A partir de 1945 inicia-se um processo de consolidação da organização industrial e urbana, constituindo-se nesse período o apogeu da arrancada industrial, a qual sobrepõe-se uma estrutura econômico-social subdesenvolvida. Surge o movimento de redemocratização buscando eliminar os resquícios do regime ditatorial, acelerando os processos de descentralização funcional, com novas autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Durante o surto de industrialização dos anos 50 a presença do governo brasileiro se voltou gradativamente para as questões de ordem do desenvolvimento econômico. As diretrizes do governo procuraram alcançar as metas de industrialização.

A partir de 1953 percebeu-se um grande impulso à industrialização interna, tendo seu apogeu no Plano de Metas. Esse processo de



industrialização se deu de forma compacta e forte, sob o entendimento de que cabia ao Estado a tarefa de promover o desenvolvimento. Criaram-se agências de atuação a nível nacional, com o objetivo de se criar políticas globais de racionalização e financiamento da produção em setores da economia considerados estratégicos, como os setores agrário, industrial e de transportes.

Os anos 50 foram significativos no que se refere ao planejamento. O Governo de Juscelino Kubistchek tornou-se conhecido por suas realizações econômicas, lançando as bases para o progresso através do planejamento. Nesta época, o País vivenciou a entrada de grandes empresas monopolistas, a união dos capitais nacional e estrangeiro, a substituição de importações, o favorecimento à indústria automobilística, o apoio à construção rodoviária, dentre outros tantos projetos e metas que objetivavam o desenvolvimento industrial acelerado. Na visão de Dain (1977), “a partir do Plano de Metas de Juscelino, avolumou-se a intervenção do setor público em setores básicos econômicos como os transportes, a energia elétrica, o petróleo e a siderurgia definidos como prioritários. As empresas estatais que nasceram desta época tinham a função de ocupar os espaços vazios da produção industrial e de bens e serviços destinados à iniciativa privada.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> - DAIN, Sulamis”. Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil. In: Estado e Capitalismo no Brasil. Ed. Hucitec, 1977.

Assim, o Programa de Metas visava transformar a estrutura econômica do País, pela criação da indústria de base e a reformulação das condições reais de interdependência com o capitalismo mundial. Os anos 50 testemunharam uma política governamental respaldada na ideologia do planejamento, assumindo o Estado um caráter planejador.

Na metade dos anos 50 os mecanismos de intervenção na área econômica tornam-se mais evidentes, sendo comprovados pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE (1952), cuja finalidade era conceder financiamento para o programa de crescimento e modernização da infra-estrutura do País, e pela Petrobrás (1953), que simbolizou a preocupação do Governo em assegurar uma fonte interna de suprimento.

Nestas circunstâncias, de planejamento geral, surgem grupos especiais com a finalidade de fomentar o desenvolvimento de setores específicos da economia. Estes grupos foram denominados de Grupos Executivos. Além deles, foram criados órgãos específicos e temporários para a programação do desenvolvimento.

Desse modo, no decorrer das décadas de 50 e 60, percebe-se um estreitamento dos laços entre Estado e atividade econômica. É no pós-guerra que começam a ser elaboradas políticas macroeconômicas ativas como,

também, planos de desenvolvimento de longo prazo. Saliente-se, ainda, que neste mesmo período, verifica-se a ampliação dos direitos de cidadania, em seus aspectos políticos, sociais e das liberdades civis.<sup>7</sup> Tais conquistas introduzem características democráticas criando o modelo de democracia liberal, ou seja, governos e legislaturas escolhidos direta ou indiretamente por meio de eleições periódicas com sufrágio universal, sistemas partidários, liberdades civis garantidas, como liberdade de expressão, igualdade formal perante a lei, direitos de minorias e aceitação geral de um princípio de máxima liberdade individual consistente com a liberdade de todos.<sup>8</sup>

### **2.3.3 - O Estado no Período Pós-1964**

Sob um Estado autoritário e em plena fase de recessão econômica desenvolveu-se a terceira etapa intervencionista do Estado no setor econômico, que na visão de Dain (1977) reuniu o maior número de empresas criadas.

O País havia mergulhado numa recessão, o governo cortou os gastos públicos e o crédito para as pequenas e médias empresas, favorecendo, assim, a fusão e absorção entre empresas. Seguiu-se um período de falências que, ao mesmo tempo, favoreciam o estabelecimento de monopólios.

---

<sup>7</sup> Ver a respeito em Marshall (1967).

<sup>8</sup> Macpherson (1977) define o modelo de democracia liberal.

Com o Governo de Costa e Silva (1967-69) e o AI-5 o País se preparou para absorver a ideologia do "milagre econômico". A expansão do Estado se deu na consolidação e no crescimento de suas atividades, bem como na criação de novas áreas de ação do Governo, dentre elas o extinto BNH, criado em 1965, que se tornou uma instituição financeira. Outro fato importante foi a criação do CIP, Conselho Interministerial de Preços, em 1968, que marcou uma nova ordem de controle de preços pelo Estado.

Os governos pós-64 adotaram diretrizes econômicas que garantiram a internacionalização e o planejamento. Como resultado dessas tendências verificou-se a implementação do Planos Nacionais de Desenvolvimento, os I PND, II PND e III PND que foram instituídos em face da retomada do crescimento econômico com uma clara orientação social baseada na nova concepção de desenvolvimento.

O I PND fez referência aos desequilíbrios entre as diferentes regiões no que se refere as questões de pobreza, desemprego, desigualdades de renda em níveis intra e inter-regional. Já o III PND teve um caráter mais voltado para a cultura e educação.

Dessa forma, o novo Estado detona um caráter burocrático decorrente de uma crescente intervenção na economia centralização no âmbito federal. Esse processo fica evidenciado dentro do próprio aparelho estatal como o

seu crescimento e a ampliação de seus focos de poder. Para se ter uma idéia, na década de 50, o governo brasileiro interveio em diversos ramos da Administração Pública, passando de 70 entidades da administração indireta para 520 na metade da década de 70, considerado o auge da expansão do Estado brasileiro. Este modelo de desenvolvimento econômico adotado com ampla participação do Estado sofre as primeiras dificuldades com a deteriorização das finanças públicas, causada principalmente pelo endividamento externo e interno do país.

“De fato, os modelos de gestão do Estado foram inaugurados e implementados na sua concepção mais moderna no Brasil no início dos anos trinta ..... Hierarquias rígidas, bem-definidas, facilitavam os processos decisórios verticalizados. Em contrapartida, geravam entropias organizacionais, falta de comunicações internas, incapacidade de reagir a demandas públicas crescentes ....”<sup>9</sup>

Finalmente, a história da política governamental brasileira, desde 1930, traz à tona duas principais tendências: a estratégia do desenvolvimento nacionalista e a estratégia do desenvolvimento associado. Essa dualidade demonstra a necessidade do Governo de atuar ora em uma opção nacionalista, ora em uma opção intervencionista.

---

<sup>9</sup> - Kasznar, Istvan K., (1995). op.cit.

De qualquer modo, o planejamento passou a fazer parte da realidade política e cultural do Brasil. A ideologia do planejamento, enquanto instrumento da ação governamental, tende, assim, a ser dominante em todas as esferas do Governo. Neste caso o Estado passou a ser uma organização burocrática constituída de uma elite dirigente, de um corpo de funcionários burocratas, tecnocratas e de uma força pública, que exerceram seu domínio perante a sociedade civil.

O intervencionismo estatal parece mostrar, mais nitidamente, o paradoxo do dever descentralizador: de um lado a vontade e o ideal pelo liberalismo, do outro a necessidade de ver a presença das ações governamentais, na mediação e regulação dos interesses de grupos muitas vezes conflitantes ou divergentes.

## ***24 - O Novo Paradigma do Estado***

### **2.4.1 - Antecedentes**

A estratégia governamental de desenvolvimento econômico, durante toda a década de 50, esteve fortemente ligada ao grande crescimento de empresas públicas, a partir dos investimentos estatais realizados para manter o fornecimento de insumos básicos e o reaparelhamento de infra-estrutura, instrumentos necessários ao projeto de industrialização brasileiro. Durante

os anos 40 e 50, as primeiras empresas estatais foram capitaneadas pelos setores básicos da economia.

Ao longo dos anos 50 e 60, o Brasil procurou realizar os investimentos indispensáveis em infra-estrutura pelo setor público para garantir o processo de industrialização. A nível gerencial, a concentração da prestação de serviços públicos no âmbito do Estado traduziu-se pelo aumento do número de empresas públicas e sociedades de economia mista.

O modelo de substituição de importações que caracterizou o padrão de desenvolvimento no Brasil, gerou um complexo aparato estatal repleto de órgãos públicos preocupados com a regulação das atividades econômicas <sup>10</sup>. Seja concedendo subsídios, incentivos fiscais ou financiamentos, controlando preços, fixando os custos salariais, dos insumos e dos serviços públicos, o Estado definia as regras de concorrência e acumulação do sistema econômico.

Cabe ressaltar, que a base produtivo-tecnológica da indústria, na época da industrialização, voltada para as indústrias metal-mecânica, química, petroquímica, exigia investimentos de grande porte e de longo prazo, além de aquisição de tecnologia estrangeira. Estes fatores, implicavam a organização da indústria em oligopólios e monopólios.

---

<sup>10</sup> - Ver a respeito desse processo em DRAIBE, 1980 E FIORI, 1989.

Podemos perceber que a estrutura de oligopólios na indústria brasileira recebeu uma forte influência do Estado.

Neste processo, podemos destacar a participação de alguns órgãos públicos como o Conselho Interministerial de Preços - CIP, o Conselho do Desenvolvimento Industrial - CDI, a Caixa de Comércio Exterior - CACEX e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que orientavam a estrutura do padrão de competição.

Um dos traços principais da estratégia de desenvolvimento adotada no país foi a criação de empresas estatais, que tiveram a atribuição de explorar recursos considerados prioritários, servindo para fornecer insumos básicos ao setor privado. Além disso, as políticas e práticas adotadas favoreceram a formação e consolidação de grandes conglomerados mediante incentivos fiscais, fusões e facilidades de crédito a empreendimentos, dentre outras vantagens.

O esforço realizado no contexto dessa estratégia privilegiou os setores de bens intermediários e bens de capital. A estrutura industrial brasileira sustentada no II PND reforçou a intervenção estatal com o objetivo de manter o nível de crescimento econômico e o aprofundamento do processo de substituição de importações. A política econômica adotada estimulou um movimento de cartelização, que foi facilitado pela formação de



conglomerados e pela monopolização de alguns setores da economia. Isso criou um ambiente desfavorável ao cumprimento das regras antitruste.

É importante ressaltar que os Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III foram instrumentos que buscavam a legitimação perante a sociedade, das decisões de investimento e estruturação do Estado em regime militar, o que não viabilizava o direito a contestação. Apenas um pequeno grupo privilegiado decidia o futuro da nação.

Cabe salientar que, para o padrão de desenvolvimento estabelecido nos anos 70, as políticas públicas adotadas foram funcionais, no sentido de regulação vigiada da concorrência oligopolística e de organização desses mercados. Nesse contexto, os órgãos públicos e as empresas estatais tornaram-se os instrumentos efetivos da política industrial. A base produtiva-tecnológica, ao longo do processo de industrialização, fundou-se em investimentos de grande porte e de longo prazo e na aquisição de tecnologia estrangeira, exigindo uma participação ativa do Estado. Os investimentos fixos em projetos industriais aprovados por órgãos públicos com funções regulatórias ou de incentivo ao desenvolvimento foram significativos. Por exemplo, o montante de investimentos apreciados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, foi “.... elevado entre 1974 e 1978, com um pico em 1976. Quando se considera a relação entre o valor

dos investimentos nos projetos aprovados (majoritariamente concentrados em insumos básicos) e a formação bruta de capital fixo da economia brasileira, observa-se que esta razão eleva-se de 7,4% em média no quadriênio de auge do boom (1970/73) para 11,8% em média no quadriênio seguinte.”<sup>11</sup>

Órgãos como o CDI quanto o CIP atuaram, de certo modo, como agentes de cartelização ao estimularem a orientação da estrutura e da conduta do padrão de competição vigente, atuando nas estratégias de liderança de preços através de regras de reajustes. O CIP controlava os preços de forma mais ampla, abrangendo os principais produtos industriais e autorizando aumentos de preços desde que devidamente justificados por elevações de custo. Com isso, buscava-se combater a inflação sem sacrificar o crescimento econômico. Dado o caráter da política anti-inflacionária adotada na época, a eficácia do CIP era garantida por não se tratar de um sistema de congelamento de preços, pois realizava-se uma análise, caso a caso, e o preço fixado surgia do entendimento entre o órgão controlador e as grandes firmas.

Até a década de 80 as empresas tinham o controle do processo de administração de preços, através das chamadas negociações setoriais, além de contarem com o apoio de seus parceiros nessas negociações, bem como

---

<sup>11</sup> D'ONETTI D. M. A. N. D. 1992

as exigências dos órgãos de financiamento. Contudo, com a intensificação da crise econômica, esse processo de administração dos valores das tarifas passou a ter uma ótica mais ampla, globalizante, representando interesses distintos.

Do mesmo modo que o aparato institucional protagonizado pelo CIP, CACEX e CDI dentre outros órgãos estatais, foi funcional para promover as condições de estrutura e conduta adequadas à fase de substituição de importações, a nova fase de desenvolvimento que o país vem ingressando, baseada na inserção competitiva na economia mundial, na busca de eficiência e qualidade, requer um aparato regulatório capaz de fomentar as práticas e estruturas de mercado adequados a esse novo padrão.

Nesse contexto, a política de concorrência expressa uma nova forma de atuação regulatória do Estado. É o papel que deve desempenhar a política de concorrência, como uma superestrutura regulatória que defina as regras do jogo de mercado. Isto significa que as regras gerais de comportamento definidas pela política de concorrência devam adequar-se não apenas as condutas de mercado, mas, também, às políticas de governo.

#### **2.4.2 - O Cenário Atual**

O papel que o Estado desempenhou na estruturação, organização e promoção do processo de industrialização brasileira conferiu um caráter

especial às relações entre regulação e concorrência. O grau de influência das políticas reguladoras sobre as estratégias empresariais depende do contexto histórico onde se insere as relações entre o setor público e o setor privado. As políticas públicas que organizaram os mercados e regularam a concorrência capitalista foram consideradas funcionais ao padrão de desenvolvimento estabelecido nos anos 70.

Atualmente, a economia brasileira busca um novo modelo, com seu parque industrial cada vez mais exposto à concorrência internacional e com investimentos em modernização para tornar-se mais competitiva.

O cenário é totalmente oposto daquele dos anos 70. As tarifas e os preços tendem a ser decorrentes da concorrência e as estratégias das empresas começam a considerar uma visão mais global, tornando imprescindível as inter-relações empresariais. As modificações introduzidas no final dos anos oitenta foram importantes no sentido de simplificar o aparato legal e institucional vigente e introduzir uma certa liberalização e flexibilização nos entraves e restrições inerentes ao padrão ora adotado.

O excesso de controles e imposições burocráticas tornaram-se pouco operacionais, não conseguindo acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial da economia, que exige decisões rápidas e estruturas mais ágeis. A

rapidez dessas transformações obriga a uma profunda reestruturação nas organizações tanto do setor privado quanto do setor público.

Segundo Frischtak, “a reação das empresas brasileiras à liberalização das importações e à desregulamentação do mercado após 1990 segue um modelo de reestruturação defensiva. No caso das empresas líderes, 91,2% responderam a um aumento da competição das importações e liberalização do mercado, introduzindo programas de qualidade; 80,8% racionalizando linhas de produto; e 78% expandindo programas de treinamento.”<sup>12</sup>

A década de 80 foi marcada pela discussão da revisão do papel do Estado bem representada nos debates travados entre os defensores do intervencionismo estatal e os adeptos do liberalismo econômico. A lógica mais abrangente da reforma do Estado aponta para o fato de que atualmente estão ocorrendo rápidas e sucessivas mudanças de paradigma no sistema produtivo, a nível global, juntamente com profundas transformações estruturais de ordem cultural e política. As estruturas de Estado baseadas no *Welfare State*, tanto na Europa como nos Estados Unidos viram-se fragilizadas frente aos crescentes encargos provocados pelos altos custos da tecnologia e pelo peso da burocracia.

---

<sup>12</sup> - FRISHTACK, C. 1995.

Com o fim da Guerra Fria verificou-se uma reformulação dos núcleos de poder trazendo à tona uma Nova Ordem Econômica Mundial, palco de integração competitiva e de avanços tecnológicos. O novo sistema produtivo exige rapidez nas mudanças tecnológicas e flexibilidade, tornando obsoletas as organizações centralizadas e burocráticas fenômeno observado nas empresas estatais e privadas.

No Brasil, desde fins da década de 80, vem-se promovendo uma ampla redefinição do papel do Estado na economia, através da abertura comercial, da privatização de empresas estatais e da desregulamentação de algumas atividades econômicas. No início, durante a última fase do Governo Sarney, essas mudanças foram incorporadas à agenda de política industrial de um modo mais contido, adquirindo mais ênfase e nitidez na gestão liberal do Governo Collor. É nesse período que se inicia o resgate da política de defesa da concorrência.

Como consequência, fomos testemunhas da mudança no modelo de desenvolvimento, com um profundo processo de transformação das instituições econômicas e das normas e práticas que regulam a participação dos agentes nas atividades produtivas. Em contraste com o modelo pretérito, cuja prioridade maior residia no aumento puro e simples da capacidade instalada, com a ocupação de "espaços vazios", a nova estratégia de

desenvolvimento busca o crescimento econômico pela incorporação de novas tecnologias e novas técnicas de gerenciamento.

“A política industrial e de comércio exterior introduzida em 1990 difere da política vigente nas décadas anteriores, por deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da eficiência e da competitividade, contemplando como objetivos prioritários o aumento de produtividade, a redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor.”<sup>13</sup>

No novo modelo, o mercado passa a desempenhar um papel ainda mais importante na alocação de recursos, responsabilidade que no passado ficava muitas vezes a cargo do Estado. Nesse novo ambiente econômico, as políticas de concorrência passam a ter um papel fundamental para garantir que o mercado aloque e distribua eficientemente os recursos dentro da economia, notadamente em uma organização industrial oligopolística como a brasileira. Cabe a essas políticas a definição e a garantia de regras justas para o jogo competitivo, protegendo empresas e consumidores contra o abuso de mercado por parte de firmas que detenham posição dominante em determinados segmentos. Consciente da necessidade de modernizar leis e instituições de defesa da concorrência, o governo vem tomando, nos últimos

---

<sup>13</sup> - GUIMARÃES, E. A. A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil. Texto para Discussão, nº 326, IEI/UFRJ, 1995.

anos, significativas medidas para renovar o aparato regulatório na área de competição. São exemplos desse esforço a nova Lei Antitruste e a Lei de Defesa do Consumidor.

A adoção de políticas de competição, assim como de outras políticas de regulação, parte da constatação de que a existência de falhas de mercado, aí incluída a presença de empresas com poder de mercado, implica que o *laissez-faire* defendido pelos economistas clássicos pode ficar longe de representar o modelo competitivo que garante que as soluções de mercado sejam eficientes. Como bem observado por Armstrong, Cowan e Vickers (1994, p.8):

“In industries with market power and/or other market failures, irrespective of ownership, or ownership change, incentives for efficiency depend critically on the regimes of competition and regulation in which the industries operate.”

A principal motivação para a mudança de modelo do desenvolvimento econômico foi a percepção de que a intervenção estatal e a ausência de competição haviam levado ao estabelecimento de uma estrutura industrial que, ainda que bastante completa, era pouco eficiente e competitiva. Com a liberalização e o aumento da competição, estruturas de mercado sustentáveis no antigo paradigma mostraram-se inadequadas para gerar a competitividade exigida pelo novo modelo. Este processo vem sendo reforçado pelas



tendências internacionais, onde a globalização de mercados exige, cada vez mais, competitividade interna e externa. Essas forças têm levado as empresas em todo o mundo a firmarem acordos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, à busca da racionalização dos investimentos e à obsessão pela redução de custos, estimulando a reestruturação das estratégias empresariais.

Nesse contexto, tem tido lugar, e há expectativa de que se aprofunde, uma substantiva reconfiguração da estrutura das empresas e setores da economia brasileira. Essa reestruturação, aqui como no resto do mundo, encontra nos processos de fusões, aquisições e incorporações um de seus principais instrumentos. Num ambiente competitivo em escala global, de internacionalização da economia, essa onda de fusões representa um dos caminhos para a obtenção de escala, tecnologia, mecanismos de acesso a mercados e capacidade financeira, fatores necessários para enfrentar a concorrência a nível internacional. No Brasil, onde ocorre uma transição de paradigmas, mudando-se de um modelo autárquico, comandado pelo Estado, de economia fechada e inflacionária, para um modelo de mercado com o império da concorrência e da competição, no qual o consumidor é o personagem principal, a dimensão dessas transformações é várias vezes magnificada.

O importante papel desempenhado pelos mercados no novo paradigma de desenvolvimento transforma as políticas de defesa da concorrência num componente fundamental da atuação governamental. Além disso, o processo de integração competitiva muitas vezes requer que simultaneamente aos investimentos direcionados para a expansão da capacidade produtiva e para inovações nos produtos e nos processos, as firmas se voltem para iniciativas de atuação coordenada, seja em investimentos conjuntos em P&D, em joint ventures ou mesmo pela incorporação e/ou fusão (Triches, 1995). Cabe, assim, ao regulador distinguir os movimentos de concentração anticompetitivos, como a criação de barreiras à entrada e o abuso de posição dominante, que devem ser reprimidos, daqueles de caráter defensivo, que muitas vezes são essenciais às empresas no jogo competitivo de uma economia globalizada. Essa tarefa, que é extremamente difícil em todos os países, dada a assimetria de informação existente entre empresas e governo, fica ainda mais complicada no Brasil devido ao desaparelhamento dos órgãos de controle e a falta de tradição do Estado em atuar nessa direção.

## ***2.5 - A Nova Ordem Como Pano de Fundo aos***

### ***Novos Paradigmas Organizacionais***

O mundo contemporâneo vivencia um processo de mudança social, que transforma as instituições políticas, afeta os lastros culturais e, principalmente, altera de modo expressivo as relações de produção. Após anos de crise, com relativa paralisia dos fluxos de acumulação, a economia mundial capitalista retoma a capacidade de crescimento induzida pela recuperação e incremento da produtividade, e pela aceleração da difusão de inovações técnicas e organizacionais.

As principais economias industriais parecem ter reencontrado o caminho histórico do desenvolvimento das forças produtivas, o que, sem dúvida, deflagra um novo quadro internacional, onde a divisão do trabalho se reorganiza através de um fenômeno de transferência internacional de *responsabilidades* e *tarefas* conduzidas, fundamentalmente, pelas modificações técnico-científicas na organização e nos processos de produção. Desse modo, seria lícito afirmar que a nova Divisão Internacional do Trabalho é uma consequência “natural” da divisão tecnológica, provocada pela Revolução Técnico-Científica das últimas décadas.

Dentro deste quadro, a América Latina busca a recuperação do crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida após a chamada “década perdida”, caracterizada pela estagnação econômica dos anos 80. Mudanças significativas no cenário internacional, representadas pelo fim da

Guerra Fria, da bipolaridade Leste-Oeste, pela queda do Muro de Berlim, pela reunificação da Alemanha, pelo desmembramento da União Soviética, assim como pelas reformas democráticas representam um novo marco na política internacional.

Muitos parâmetros de hegemonia, até então consensuais, diluíram-se ao longo dos anos. Os EUA, vivenciam a redução de sua hegemonia, apesar de ainda manterem a supremacia econômica, tecnológica e militar, perdendo espaço para o Japão e a Europa. O Estado-nação perde a importância como unidade política, não sendo mais capaz de controlar, efetivamente, os fenômenos comerciais, ambientais, financeiros e tecnológicos, que, agora, ultrapassam fronteiras. Com certeza haverá, cada vez mais, pouco espaço para pretensões hegemônicas absolutas.

A globalização dos mercados financeiros fez nascer uma complexa rede de informações onde circulam os mais diversos tipos de transações, movimentos de capital, especulações financeiras, etc. Estamos vivenciando o surgimento de uma ordem global que podemos dizer, fracionada, onde entramos em contato com o mundo. Porém, esta mesma ordem não pode ser considerada como integrada, uma vez que, ao mesmo tempo, provoca enormes distorções e desequilíbrios entre grupos de indivíduos, segregando à uma parte da humanidade os benefícios oriundos das transformações

políticas, econômicas, sociais e, porque não dizer, culturais. A humanidade passa por uma contradição de interesses entre os tidos como ultradesenvolvidos e as grandes massas de desempregados, subempregados, excluídos, ou melhor, produtos de um processo de modernização tecnológica em seus devidos espectros social, cultural e espiritual.

Dentro desta Nova Ordem alguns temas são de extrema relevância para a análise. A questão social, a capacidade científica e tecnológica e a questão política devem ser considerados sob pena de esbarrarmos no desenvolvimento dos países. Cabe salientar que, não apenas essas três questões são importantes. Devemos considerar alguns aspectos de ordem conjuntural e estrutural, como no caso da América latina, a dívida externa, as políticas macroeconômicas, além de problemas relativos ao meio ambiente.

Com relação a questão social, o ritmo de crescimento das demandas sociais aumentou vertiginosamente nas últimas décadas o que, conseqüentemente, intensifica o problema da pobreza generalizada na maioria dos países em desenvolvimento, acarretando fortes tensões sociais e aumentando a violência. Além do mais, os meios de comunicação de massa, estimulam essas distorções uma vez que veiculam uma imagem e qualidade de vida impossível de ser alcançada, pela maioria da população latino

americana. Devemos ter em mente que este problema, de difícil solução e de longo prazo, poderia ser minimizado com a utilização de medidas de redistribuição de renda e o estabelecimento de programas sociais que provesses serviços sociais básicos, com baixo custo à população, e que absovessem, ainda, a mão-de-obra ociosa.

No que se refere a capacidade científica e tecnológica devemos lembrar que novas tecnologias de produção exigem mão-de-obra altamente qualificada, o que nos leva a pensar na necessidade de investimentos na área da educação básica, do treinamento e da capacitação profissional da população. Um novo paradigma técnico-econômico, baseado na informática, vem se difundindo a nível mundial em todos os setores produtivos.

Quanto a questão política, num mundo de tantas transformações econômicas e sociais torna-se necessário a consolidação da gestão democrática, essencial perante as constantes mudanças. "....a flexibilidade institucional que acompanha as sociedades abertas, e a possibilidade de substituição de lideranças políticas de forma pacífica facilitam enormemente a adaptação das democracias à mudança, em um turbulento contexto internacional."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> - VELLOSO, João Paulo, MARTINS, Luciano, et al.. A Nova Ordem Mundial em Questão, p.246.

### 2.5.1 - Inovação e Mudança Tecnológica

Para compreendermos o quadro atual, é indispensável que analisemos de que modo o desenvolvimento da tecnologia afeta o capitalismo, suas organizações e as relações daí decorrentes. Cabe salientar que, independente do ângulo de observação, a compreensão da organização capitalista contemporânea, do seu grau de avanço, suas perspectivas de desenvolvimento futuro devem partir do entendimento de que a concorrência representa a força motriz que fez avançar muito mais rápido os conhecimentos, que até então haviam sido muito lentos e pouco sistemáticos. Contudo, a *lógica* da acumulação do capital obriga a absorver o conhecimento técnico do capitalista para aplicá-lo na produção, visando a impulsionar o ganho da produtividade, colocando-o acima da média de concorrência do setor ou ramo em que opera.

Segundo Theotônio dos Santos<sup>15</sup> o surgimento da máquina-ferramenta é o marco desse processo, pois permitiu as condições para a realização de um salto de qualidade na produção. A máquina-ferramenta substitui o trabalhador que maneja uma ferramenta, por um mecanismo que opera uma ou várias ferramentas, ao mesmo tempo. A partir desse mecanismo, evolui-se para o sistema de máquinas, onde as máquinas-ferramentas, combinando-se entre si, transformam-se em unidades de um sistema produtivo integrado.

---

<sup>15</sup> - Ver a respeito em SANTOS, T. *Revolução Científico Técnica e a Acumulação do Capital*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1987.

O aperfeiçoamento do sistema de máquinas faz surgir as linhas de montagem, que permitem ao produto ir-se moldando mecanicamente, até sua forma final. Podemos concluir, portanto, que o desenvolvimento da máquina dá origem à fábrica moderna, assim como aos métodos (científicos) de organização do trabalho, necessários em função da complexidade de gerência e capatazia no processo sistemático de produção.

É relevante que a introdução das máquinas no processo produtivo põs por terra a noção de um universo estável e perene, uma vez que a máquina provoca um fenômeno de reciclagem continuada da própria máquina, provocando o desenvolvimento não só das técnicas industriais, mas também da química, física (cite-se como exemplo a física nuclear), ecologia, etc. A ciência passa a criar novas matérias, novos métodos e mesmo novas demandas, transformando-se gradativamente no elemento que comanda a produção.

Notamos que o fenômeno de substituir rotina por ciência se amplia com a introdução dos computadores como elementos de controle do processo de produção. A utilização da informática equivale a um novo salto, pois permite mais do que controlar máquinas de uma única linha de produção, combinar linhas de produção automatizadas e autônomas num processo total de produção, onde a matéria-prima entra numa ponta do



sistema, e o produto sai embalado, pronto para o consumo, na outra. Significa que as possibilidades técnicas atuais, geradas pela ciência e tecnologia, permitem que fábricas e empresas sejam inteiramente substituídas por organizações complexas que congreguem ramos inteiros de produção inteiramente integrados e automatizados, criando-se um novo conceito de unidades de produção.

Essa é uma das explicações da concentração característica das organizações capitalistas contemporâneas, já que a concentração é uma tendência inerente do desenvolvimento da tecnologia. Outra característica das modernas organizações empresariais, que merece destaque, é o fato de que a ciência deixa gradativamente de ser um elemento auxiliar do sistema produtivo para converter-se em parte dele, transformando-se numa atividade aplicada do sistema. Cumpre observar que tal fenômeno pode ainda não ter mudado radicalmente a estrutura industrial vigente. No entanto, representa o fator dinâmico da realidade atual, onde a ciência passa a ser a principal fonte de transformações do sistema produtivo influenciando desde a produção material até a concepção e gestão, redesenhando os modelos organizacionais afetando, assim, não só a atividade econômica, mas a vida e a cultura da sociedade.

Decorre daí o fato de que as empresas procuram integrar a criação do conhecimento como elemento de sua produção convertendo-o, assim, numa fração do capital. Com efeito a atividade de conhecimento vem sendo gradativamente transformada em fator de produção e utilizada como instrumento de capacitação organizacional, quer na busca da produtividade quer na busca de novos mercados quer na luta interempresarial.

O desenvolvimento do conhecimento passa a ser um fator preponderante para o sucesso da empresa moderna que “... não procura apenas aperfeiçoar a base tecnológica existente, mas persegue também a criação de novos processos e produtos e sua incorporação à produção. Isso dá origem a novas indústrias e setores econômicos. As mudanças tecnológicas ou a aplicação do conhecimento à produção (inovação e difusão) provocam profundos efeitos na economia e na sociedade...”<sup>16</sup>

### **2.5.2 - Etapas da Mudança Tecnológica**

A busca de deter para si o conhecimento intensifica a característica, já citada, de concentração das organizações modernas. Na verdade, o conhecimento preponderante para o crescimento econômico é monopolizado acirrando o aspecto monopólico do capital como fator de êxito da acumulação.

---

<sup>16</sup> - SANTOS Op. cit. p.12.

Embora com características próprias, é certo que o interesse científico puro ou a chamada pesquisa fundamental desdobra-se, em um segundo momento, no interesse de transformar o conhecimento básico em inovações tecnológicas representadas por produtos ou processos produtivos (novos ou aperfeiçoados) que tornarão mais fácil ou mais difícil a competição e a conquista de mercados. Nesse sentido, podemos afirmar que a ciência propicia ao setor tecnológico um crescente estoque útil, vinculando-o à empresa e ao processo industrial, gerando um fenômeno irreversível.

Será importante fazer uma pausa para esclarecermos que o processo de transformação do conhecimento em produto ou se preferirmos, em forma de capital, passa por etapas distintas e bem definidas. A produção do conhecimento provoca uma mudança tecnológica e esta, um efeito prático-econômico. Tal linha evolutiva pode ocorrer de forma desordenada, e não necessariamente apresentam-se interligadas, podendo desenvolver-se descompassadas no tempo. Para evitar tal fenômeno projeta-se através de P&D as três principais etapas da mudança tecnológica, a saber: a invenção, a inovação e a difusão.

A invenção (que pode se dar por acaso, de forma espontânea) “corresponde a criação de um bem final ou de uma técnica ou processo de

produção que não eram óbvios para o nível de conhecimento existente”<sup>17</sup>. A priori, nada garante que a invenção seja convertida em realidade econômica, quer por baixa utilidade quer por falta de interesse empresarial em aplicá-la. O interesse empresarial em aplicar uma invenção depende: dos investimentos anteriores instalados que ela substituirá, dos seus custos de produção e do mercado alvo.

Certo é que, aceita a viabilidade econômico-financeira da introdução da invenção, a empresa detentora do novo conhecimento poderá estabelecer um preço comercial superior ao valor do produto, como consequência do monopólio tecnológico superior, obtendo lucros extraordinários, suficientes para compensar qualquer perda decorrente do abandono das velhas instalações ou do antigo produto.

Com efeito podemos afirmar que o caráter concorrencial das invenções está, na verdade, subordinado a capacidade de introduzi-la no mercado no momento apropriado. Há, porém, um risco significativo quanto a retardar a introdução da invenção, no que tange ao aspecto da concorrência potencial das grandes organizações empresariais modernas. Ressaltamos que tais organizações disputam segmentos de mercado num nível de concorrência do tipo imperfeita que pode ser exposto como envolvendo mega-empresas, grandes o suficiente para deterem sozinhas o

---

<sup>17</sup> DANCEY, P. *O Capitalismo e o Novo Ordem*. Belo Horizonte, Ed. O Luteador, 1992, p. 17.

mercado, mas que não o conseguem em função de igual poderio dos concorrentes.

Dentro dessa linha de raciocínio, a concorrência ou, se preferirmos, o sucesso concorrencial define-se e está sujeito a redefinições em função do progresso tecnológico. Daí decorre que, num mercado altamente competitivo, qualquer inovação força a todas as organizações a adotá-la, para o que seria necessário deter aquela tecnologia. Quando tal fato não ocorre a empresa inovadora se desgarrá das demais assumindo a hegemonia com o abandono da concorrência.

Por seu turno, chamamos de inovação a utilização comercial de uma invenção. Tal fenômeno não é automático, estando condicionado por fatores econômicos e de oportunidade, sendo condição óbvia a capacidade de gerar uma relação custo-benefício favorável em sua introdução. A inovação de novos processos é mais facilmente absorvida que a de novos produtos uma vez que tem efeitos, embora profundos, apenas sobre as organizações, restringindo-se ao aparelho produtivo.

O que efetivamente apontamos como relevante é o fato de que a análise sobre os mecanismos de inovação reafirmam a interação entre progresso técnico e processo de concorrência, o que explica a irregularidade do ritmo das inovações e o poder de irradiação de determinados inventos, já

que descobertas consideradas revolucionárias, inclusive, deflagradoras de invenções complementares determinam um limite para a exploração de suas potencialidades, quer por impor uma nova concepção de produção quer por influir na direção do desenvolvimento subsequente. No entanto, é curioso que empresas e mesmo setores industriais alternem ciclos de prosperidade e decadência, mesmo tendo acesso a estas descobertas e inovações.

O processo de difusão tecnológica é a etapa subsequente à inovação e está condicionado pelo fator lucratividade. A velocidade da difusão é, por um lado, função da quantidade de empresas que utilizam a inovação e, por outro, do rendimento esperado frente a análise do *custo de oportunidade*.

A questão aqui apresentada quanto as estratégias adotadas pelas organizações inovadoras, notadamente quanto a tomada de decisão sobre inovações e difusão, pode levar ao equívoco de interpretação de que suas deliberações se definam, exclusivamente, intra-muros, não estando condicionadas por *leis* do mercado sobre as quais não tem influência. Por óbvio as decisões são afetadas pela forma que o mercado se movimenta, assim como pelos cenários dele projetado, o que não invalida o verdadeiro problema decisório das modernas organizações quer seja o de determinar até que ponto é preferível continuar explorando a atividade, delimitada por formas vigentes de concorrência e de estrutura técnica da produção e, a

partir de que instante se torna mais interessante tentar romper tais parâmetros.

### **2.5.3 - A Terceira Revolução Industrial**

A questão formulada no item anterior, parece ser o cerne da competição empresarial moderna, já que após décadas de crise, marcadas por estagflação, flutuações cambiais, choque das taxas de juros, instabilidades financeiras e outros tantos fatores que provocaram a ruptura do padrão de acumulação e a falência do *modelo fordista*, a economia mundial vivenciou nos anos recentes um período relativo de expansão com a retomada do fluxo de crescimento, deslanchado pela crescente difusão das inovações técnicas, organizacionais e, mesmo, financeiras, gerando uma inegável Revolução Industrial ou se preferirmos, uma Nova Ordem Internacional, onde se modifica o papel do Estado, das políticas macroeconômicas, do espaço internacional, do contexto ideológico, da relação cooperação-competitividade e do próprio padrão das organizações.

Salientamos que a reestruturação a que nos referimos é obviamente um processo contínuo nas economias eficientes, necessário em função da competitividade relativa, não só em termos internacionais, como também pela exigência de eficiência interna. As organizações empresariais, até então fundamentadas num padrão de tecnologia de base eletromecânica, na

produção em escala e no baixo custo de matérias primas, são obrigadas a uma guinada radical no sentido de redesenhar suas plantas industriais, estratégias mercadológicas e de sentido social.

Com efeito, o modelo fordista responsável pelos trinta anos de relativo sucesso que marcaram o pós-guerra até o início da década de setenta, entra em superação obrigando a uma profunda reestruturação organizacional, sendo fundamental compreender a lógica ao longo de sua evolução e as origens de seu esgotamento.

A par do modo de organização da produção, o que melhor caracteriza o fordismo, e mesmo lhe garante seu maior êxito, é o tipo de organização do trabalho que implementa. Tal organização do trabalho se dá através do processo conhecido como taylorismo que se apresenta como um sistema de normas voltadas a racionalização e controle do homem no processo de produção. No taylorismo, há uma distinção clara entre o pessoal técnico, responsável pela organização da produção e os operários executantes de tarefas repetitivas.

Esse processo, de profunda segmentação do trabalho, foi capaz de gerar um tal nível de qualificação de mão de obra que provocou um rápido e significativo aumento nos índices de produtividade. Essa elevação, é claro, vem acompanhada de um controle cada vez maior das atividades e sobre o



ritmo de trabalho dos operários que também, em contra-partida, permite um sistema de remunerações incrementais, compatíveis com eventuais ganhos de produtividade.

Em resumo, o modelo fordista busca compatibilizar uma produção em massa com consumo de massa, organizando-se sob a égide de um Estado (Welfare State) normatizador e moderador que garantiria que a oferta fluísse livremente e que a demanda viesse a ser “regulada” a fim de se garantir o bem estar.

Certamente a dimensão tecnológica do mundo moderno, gerou uma nova organização empresarial onde a tecnologia passa a ser fator definatório daquelas vantagens comparativas, onde a disponibilidade de matéria prima ou mão-de-obra barata vem sendo substituída, cada vez mais velozmente, pela capacidade de absorver e utilizar novas técnicas, cuja aplicação é fundamental para aprimorar qualitativamente o processo produtivo.

Nesse sentido o padrão tecnológico que vigorava, baseado em complexos metal-mecânicos e químicos, dá lugar a novos padrões tecnológicos, fundamentados na microeletrônica, na biotecnologia, engenharia genética, lasers e em novos materiais que, interligados com a chamada tecnologia da informação leva a fenômenos como: ampliação dos bens e serviços, elevação do nível de demanda derivada da difusão

acelerada, queda dos preços relativos dos produtos portadores de inovações, ampliação da produtividade, impactos sobre os processos de trabalho e, principalmente, mudanças nas estruturas organizacionais.

As organizações são forçadas a mudarem suas estruturas dado que o aprimoramento tecnológico implica em transformações drásticas nos processos de trabalho e gestão. As modificações tecnológicas aceleram a obsolescência das plantas industriais estabelecidas. Como consequência, as unidades de produção tendem a ser menores em tamanho e menos especializadas que as unidades de produção em massa dos sistemas taylorista-fordista, gerando como tendências:

- a emergência do chamado complexo eletrônico como principal complexo industrial e centro das inovações;
- o aprofundamento da automação industrial sob o comando de computadores;
- a alteração das formas de organização e de gestão;
- *novas formas de concorrência entre empresas oligopolistas através de alianças tecnológicas;*
- *agravamento da competição mundial.*

Sem dúvida tais tendências se *confirmam* pela expressiva mudança no âmbito gerencial e organizacional que passa a nortear-se pela descentralização e cooperação com fornecedores, distribuidores e usuários, além de impor novas políticas de recursos humanos, já que o trabalho manual repetitivo (típico do taylorismo, que distinguia o trabalho de concepção do trabalho mecânico) tende a desaparecer, dando lugar a novas funções do operariado, que se aproximam muito da “gestão da produção”, já que, entre suas novas tarefas, se encontra a de reprogramar os fluxos e garantir a qualidade do produto. O autocontrole e a comunicação horizontal entre trabalhadores modificam radicalmente as relações de trabalho, onde funções de capatazia e/ou supervisão perdem importância, dado o envolvimento direto, e cada vez maior do trabalhador na gestão do fluxo de produção.

O sucesso das organizações empresariais está diretamente relacionado com a qualidade da gestão, num contexto onde as estratégias tecnológicas ganham força no plano da concorrência industrial. As alianças empresariais constituem uma nova forma de concorrência oligopolista, uma vez que as redes derivadas do pioneirismo de mercado e os custos e riscos das atividades de P&D induzem à formação de alianças tecnológicas em torno de projetos cooperativos, visando o domínio do mercado. No entanto, se o aumento do grau de concentração de capital, por um lado, é necessário para

fazer face ao padrão de concorrência ditado pelo novo paradigma, por outro é imprescindível que a economia disponha de instrumentos que regulem a ação dos oligopólios ou monopólios, sejam eles internos ou externos.

Devemos atentar para a tendência provocada pelas inovações tecnológicas, quando acopladas a um outro elemento típico da modernidade, quer seja a transnacionalização do capital que rompe as fronteiras nacionais, reproduzindo uma notável mudança na estrutura das organizações que passam a alargar e expandir seus fluxos de investimentos em todas as economias.

A magnitude e diversidade das organizações modernas, espalhadas por todos os mercados, originam uma situação nova, em que o grau de interpenetração patrimonial aprofundou-se significativamente, induzida por uma rápida globalização financeira que cria uma relação ampla e recíproca entre as grandes organizações capitalistas, independentemente da forma em que se configurem.

A consequência deste movimento de transnacionalização e integração de mercados, característico das organizações modernas, é que de qualquer local do mundo, graças ao avanço da área de comunicação que a baixo custo se torna acessível e economicamente viável, é possível produzir-se para o mercado mundial. As organizações empresariais se reestruturaram diante da

nova conjuntura internacional, tendo na eficiência o fator básico da sua competitividade. No entanto, esta eficiência é seletiva, concentradora e discriminadora.

Pelo exposto podemos afirmar, simplificadamente, que as novas organizações surgem de uma Nova Ordem que se configura em três elementos: o primeiro, a introdução de novas tecnologias, que têm como essência a velocidade das etapas de invenção, inovação e difusão, que permite e estimula o segundo elemento, ou seja a transnacionalização das organizações e sua conseqüente interpenetração patrimonial, já que o avanço tecnológico permitiu a criação de “grandes redes de informação possibilitando uma globalização crescente das decisões, que são justamente veiculadas, de forma rápida, por essas redes. É um espaço de fluxos que se sobrepõe ao espaço dos lugares (...). Essas redes permitem aos lugares se articularem ditretamente ao espaço transnacional. O local se liga diretamente ao internacional.”<sup>18</sup>

O terceiro elemento diz respeito ao processo de cooperação internacional que permite a oportunidade de investimentos, garantindo assim, um movimento continuado de reciclagem e crescimento. A percepção parece ser a de que existe a efetiva possibilidade de que várias organizações

---

<sup>18</sup> - Entrevista da Professora Berta Becker, publicada no Informe CORECON, Rio de Janeiro, 35: 6-7, fev/mar. 1992.

possam ganhar ao mesmo tempo, desde que consigam atuar em algum nicho, próprio e particular, de produção.

Embora até o momento, o eficiente jogo de competição-cooperação desenvolvido pelas organizações, e mesmo blocos de poder, é tênue e sujeito a rompimento. Se aceitarmos a hipótese de existir uma fragilidade inerente ao processo de cooperação internacional, agravada ainda pela impossibilidade ou, ao menos, pelas dificuldades dos Estados Nacionais de intervirem, de forma sistemática e ativa nas relações transnacionais privadas, admitiremos um quadro de tensão que caracteriza a ordem vigente.

É nesse contexto que entra em cena a necessidade de articulação de um novo perfil de relacionamento entre o Estado e os agentes econômicos privados para moldar o novo padrão de inserção competitiva do país, num mundo de oportunidades e de riscos globalizados. É importante ressaltar que a capacidade de um país inovar constitui fator essencial para sua participação competitiva no mercado internacional, onde o valor do comércio de serviços já supera, em larga escala, o de produtos do setor primário. Nesse sentido, com a chamada inserção internacional, as legislações de defesa da concorrência e do consumidor devem ser concebidas dentro de uma nova visão moderna, compatível com as exigências do novo paradigma.

## *Capítulo 3*

### *A Onda das Alianças Estratégicas*

Como já vimos anteriormente, com a abertura dos mercados à concorrência internacional, a eliminação do controle de preços e o programa de privatização, verificou-se uma mudança na estratégia das empresas na busca de competitividade, através da racionalização e concentração de atividades, acesso a novas tecnologias e a novos mercados. Em face do processo de globalização, a perspectiva de crescimento do mercado interno e o reposicionamento estratégico das empresas tem levado a uma tendência de concentração.

As empresas mudaram suas estratégias e passaram a dar mais importância à competitividade via acesso de tecnologia mais avançada e implantação de programas de qualidade e produtividade, busca de novos mercados através da melhoria da qualidade de seus produtos e concentração de suas atividades principais evitando, assim, o excesso de diversificação.

Dessa forma, surge no cenário nacional e internacional a questão das alianças estratégicas como um dos instrumentos à competitividade,

provocando uma redefinição e reformulação na estrutura das organizações que requerem o estabelecimento de novas práticas empresariais e definições de novas funções administrativas, o aumento de parcerias entre as empresas como fusões, aquisições, incorporações, joint-ventures com o objetivo de concentrar esforços para a manutenção das vantagens comparativas.

A lógica recente das parcerias encontra no processo de globalização da economia e na necessidade de acessar novos mercados, nas constantes inovações tecnológicas, na redução do ciclo de vida dos produtos, bem como na possibilidade de se dividir os custos e riscos com o lançamento de novos produtos, transferência de tecnologia e conhecimentos complexos, a sua grande motivação.

O crescimento do mercado de compra, fusões e incorporações é um processo recente a que foram submetidas as empresas brasileiras. Esse processo teve início com a abertura da economia às importações e se aprofundou com a redução da inflação.

No Quadro I, do Anexo 1, podemos verificar a evolução de alianças estratégicas no período mais recente. Nos anos de 1990 e 1991 percebemos uma retração no processo de fusões e aquisições devido ao impacto de liquidez provocado pelo Plano Collor, que desfavoreceu a realização de investimentos seja em aquisições ou na aplicação dos setores produtivos.



Ressaltamos, ainda, para o fato de que as empresas estrangeiras também adiaram ou transferiram suas inversões financeiras para outros países considerados mais estáveis à época

### **3.1 - Conceitos de Alianças Estratégicas**

O conceito de aliança estratégica tem sido muito discutido recentemente, na literatura, devido ao surgimento de novas formas de parcerias encontradas pelas empresas. Na visão de Luzo (1992)<sup>19</sup>, as alianças são associações de várias empresas concorrentes que decidem juntar esforços para dar continuidade a um projeto ou atividade específica. Na verdade, o grau de concorrência entre as empresas que estabelecem laços de cooperação é o componente que determina as alianças estratégicas. As alianças são tidas como a cooperação entre muitas empresas, do mesmo ramo econômico ou tecnológico, com o objetivo de intensificar e garantir sua capacidade competitiva.

Na realidade as alianças estratégicas são vistas como uma forma de reação encontrada pelas empresas à internacionalização da competição, levando-se em conta a análise do porte dos parceiros, a dimensão da cooperação e a divisão internacional do trabalho. Anteriormente, as alianças

---

<sup>19</sup> LUZO, Rubem W. Alianças estratégicas: um aprendizado sem fronteiras, quando e como se aliar à concorrência. Dissertação de Mestrado, FGV/EAESP, São Paulo, 1992.

eram estabelecidas com a finalidade de intensificar a transferência de recursos.

Cabe salientar, conforme observado em Harrigan (1987)<sup>20</sup>, que existem outras razões para formação dessas parcerias tais como o processo de desregulamentação, ações dos governos federais, a reestruturação industrial, a informatização, que abre espaço para a formação de uma complexa rede de telecomunicações, a aquisição e a racionalização do conhecimento, aproximação e complementação do conhecimento.

Ressalte-se que a antiga lógica das parcerias baseava-se na intensificação de transferência de bens de capital e de investimentos diretos. Nos anos sessenta os fatores determinantes das associações de empresas baseavam-se na expansão econômica, na diversificação de produtos, caracterizando a formação de grandes conglomerados. A partir da crise econômica dos anos oitenta, onde verifica-se a escassez de recursos e uma grande necessidade de redução de custos administrativos, começam a surgir alianças entre empresas concorrentes com interesse voltado à especialização do negócio.

Entretanto, a partir dos anos 90, as alianças passam a ser motivadas, principalmente, pelo processo de globalização da economia, formação de

blocos econômicos, sofisticação dos mecanismos de financiamento, advento de novas tecnologias, redução do ciclo de vida dos produtos, além da possibilidade de compartilhar os riscos, os custos e os recursos físicos, tecnológicos e humanos incorridos nos processos de transferência tecnológica. Ou seja, a aliança estratégica pode ser vista como a forma encontrada pelas empresas de reagirem à internacionalização advinda da competição cujas características estão relacionadas, sobretudo, ao tamanho dos parceiros, a dimensão da cooperação e a divisão internacional do trabalho, acirrando ainda mais o fenômeno de concentração de capital.

Esse fenômeno de concentração de capital é reconhecido mundialmente. Nos Estados Unidos, a onda de fusões e aquisições de empresas atingiu os US\$ 347,1 bilhões em 1994, e US\$ 358 bilhões em 1995, com o envolvimento de todos os setores da economia, capitaneados pelos setores de entretenimento, farmacêutico, bancário e telecomunicações. Estima-se que o valor das operações de fusões e aquisições de empresas, no mundo, chegou a US\$ 800 bilhões em 1995.<sup>21</sup>

No mercado brasileiro, segundo dados apurados pela empresa norte-americana Securities Data Company - SDC, de 1994 para 1995, o volume de fusões e aquisições, incluindo as privatizações, cresceu 300%, saltando

---

<sup>20</sup> HARRIGAN, R. Strategic Alliances: Their New Role In Global Competition, Columbia Journal of World Business, New York, Summer, 1987.

de US\$ 1,045 bilhões para US\$ 4,183 bilhões. Os bancos de investimento estimam que o mercado continue a crescer entre 50% e 100%. Excluindo-se os valores apurados com a venda de estatais, o valor de fusões e aquisições no setor privado chegou a US\$ 2,832 bilhões, nesse mesmo período.

De um modo geral, o mercado mundial de fusões e aquisições tende a uma maior concentração de mercados. As empresas estão procurando atuar nas áreas onde possuem maior capacidade tecnológica, buscando-se um maior grau de especialização. Podemos citar alguns exemplos como: o setor ferroviário americano; a companhia Air France, que está vendendo toda a sua cadeia de hotéis Meridién; o Banco Crédit Lyonnais, que se desfez de sua participação em produtos eletrodomésticos, além de muitos outros processos semelhantes em todo o mundo.

No Brasil, pela Lei Antitruste nº 8.884/94, de 11.06.94, devem ser submetidos ao CADE todos os processos de fusões e aquisições de empresas com faturamento bruto igual ou superior a R\$ 400 milhões ou que acarretem o domínio de mais de 20% do mercado relevante. Cabe salientar que esse percentual é considerado muito baixo dado a parcela de mercado que as empresas de porte tendem a possuir após as fusões. Por exemplo, no caso do processo de compra da Pains pelo grupo Gerdau, a decisão do CADE gerou polêmica. Em 1994, a siderúrgica Pains foi comprada por US\$

---

<sup>21</sup> *Gazeta Mercantil*, 16/11/05

50 milhões do grupo alemão KorfGmbH. A incorporação foi considerada ilegal pelo CADE, por 4 votos a 3, decidindo-se pela exigência de dissolução da negociação, já que o grupo Gerdau passaria a controlar 46,2% do mercado de vergalhões de aço, fato que foi considerado lesivo à livre concorrência.

Existe uma tensão com relação a esse tipo de processo. Por um lado, diversos estudiosos do tema apontam, cada vez mais, para uma tendência concentradora do setor siderúrgico no mercado mundial. Para o governo, o setor siderúrgico “só é viável em situação de oligopólio, porque exige grandes investimentos e só tem retorno financeiro quando operado em altos níveis de produção.”<sup>22</sup> Por outro lado, como lembram alguns analistas, as fusões e aquisições geram um aumento de poder de mercado, o que pode levar a um comportamento de conluio, criando condições para o abuso de poder econômico.

No entanto, a compra ou aquisição de negócios em marcha tem sido cada vez mais utilizada pelas empresas estrangeiras interessadas em entrar no mercado brasileiro, considerado com um significativo potencial de crescimento, em um momento mais estável da economia com regras do jogo mais definidas. Saliente-se, ainda, que cada vez mais as tendências mundiais afetam o mercado brasileiro, exigindo maior competitividade para concorrer

não apenas no exterior mas, também, no mercado interno. Segundo levantamento realizado pela KPMG Peat Marwick Auditores, só no primeiro semestre de 1995 foram divulgadas 98 operações de compra, fusão e aquisição entre empresas, contra 82 operações realizadas no mesmo período de 1994. Ao longo de 1995, verificou-se cerca de 200 operações, com participação de capital estrangeiro em mais de 50% delas.<sup>23</sup>

Dentre as transações envolvendo capital internacional vale mencionar, por exemplo, o processo de aquisição da Kolynos (e suas nove unidades em outros países) pela Colgate-Palmolive, que vem sendo alvo de muita polêmica. No Brasil, a Kolynos foi avaliada em cerca de US\$ 760 milhões. Essa transação deu à Colgate-Palmolive cerca de 78% do mercado nacional de higiene bucal, seguida pela Gessy-Lever com 20%, e a Procter&Gamble com 9%. A Procter&Gamble apresentou à SDE um pedido de impugnação dessa compra, argumentando que o mercado brasileiro tornar-se-ia um dos mais concentrados do mundo, bloqueando a entrada de novos concorrentes. Além disso, a Procter&Gamble alegou ter a Colgate-Palmolive pago uma quantia de até três vezes superior ao valor da Kolynos, para tornar-se monopolística nesse setor. O mercado de creme dental é muito concentrado, tanto no Brasil como no resto do mundo. Saliente-se que qualquer empresa

---

<sup>22</sup> - Folha de São Paulo, 09/12/95.

<sup>23</sup> - Gazeta Mercantil, 16/11/95.

que comprasse a Kolynos tornar-se-ia dominante, uma vez que ela própria já detinha 50% desse mercado.

Por conta dessas tensões inerentes a esse tipo de processo de compra de empresas, alguns representantes do governo travaram um debate sobre possíveis mudanças na atual legislação antitruste. Essas mudanças devem levar em consideração as realidades do mercado mundial sob pena dessa legislação transformar-se num entrave aos processos de fusões e aquisições, geradores de ganhos de escala, em alguns casos necessários à competitividade e fundamentais para que certos setores sobrevivam à concorrência numa economia aberta. Para alguns críticos da lei, a estrutura legal em que o CADE se baseia só faz sentido numa economia fechada. Na visão do antigo Secretário de Direito Econômico, “a lei antitruste deve deixar claro a repressão ao abuso de posição econômica, que leve à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros, além do estabelecimento de regras que permitam a defesa, via instauração de processos administrativos, das partes que se julgarem prejudicadas.”<sup>24</sup> Inclusive, o governo está estudando a adoção de um mecanismo de consulta aos consumidores e concorrentes, que passariam a opinar e a fornecer informações nos processos de concentração econômica.

---

<sup>24</sup> - Jornal do Brasil, 15/01/96.

As operações de compra da Pains pelo Grupo Gerdau e da Kolynos pela Colgate-Palmolive trazem à tona a tensão existente entre reestruturação industrial e concorrência, que requer uma solução, sob pena de limitar-se a competitividade internacional de alguns setores da economia brasileira. Na verdade, nem todas as fusões podem ser consideradas como anticompetitivas e, de fato, nos Estados Unidos, a maioria das fusões são pró-competitivas. Há um desafio para as agências encarregadas de aplicar as leis de concorrência quanto à transparência na identificação das operações anticompetitivas. Os riscos decorrentes da concentração industrial devem ser contornados com a adoção de políticas e de uma legislação de vigília, que zele pela sobrevivência do mercado concorrencial sem, contudo, controlá-lo através de um rígido intervencionismo estatal.

Neste sentido cabe ressaltar o importante papel das agências regulatórias como a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, ANEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, dentre outras que estão em formação. As agências podem cumprir esta lacuna entre concentração e concorrência. O CADE, se transformado em agência regulatória, certamente terá mais legitimidade para cumprir o desafio de defender a concorrência, sem os resquícios de um intervencionismo exagerado.



De fato a abertura de mercados proporcionou uma maior concorrência em que só poderão sobreviver as empresas mais eficientes. Por conseguinte, é normal que se assista a organização de numerosos agrupamentos de empresas para atingirem essa finalidade. Dessa forma, o objetivo de uma política de concorrência eficaz não consiste em proibir o maior número de concentrações previstas pelas partes, mas, pelo contrário, conciliar as pretensões das empresas e a missão dos órgãos responsáveis pela proteção da concorrência e, conseqüentemente, pela defesa dos consumidores.

## ***Capítulo 4***

### ***A Política de Concorrência***

#### **4.1 - Antecedentes**

O sistema capitalista sustenta-se sobre os pilares da propriedade privada e da livre iniciativa. A partir da Revolução Burguesa, o Estado assumiu o papel de protetor da ordem econômica do sistema, que se desenvolve a partir dos conceitos de liberdade de apropriação de bens e dos meios de produção, conceito este que mantém-se inatingível até meados deste século, quando insere-se no debate a necessidade do bem-estar coletivo.

Concomitante ao conceito de liberdade estão as definições das regras econômicas de máxima eficiência, de minimização dos gastos e de maximização dos lucros, vigorando as idéias de Adam Smith de que quanto maior fosse o tamanho da empresa e maior o seu poder econômico, maior seria a sua capacidade de gerar capital, investir em novas tecnologias, produzindo, dessa forma, mais riqueza para a sociedade como um todo. Os mecanismos de mercado, oferta e procura, denotavam as aspirações da

sociedade, apontando para o volume a ser produzido de determinado produto.

O mercado era auto-regulável pela concorrência, capaz de afastar tanto os produtores, que aumentassem indevidamente os seus preços, quanto os trabalhadores, que demandassem salários mais altos. Os mecanismos do mercado, a oferta e a procura, traduziam as aspirações do público, ou seja, que maiores ou menores quantidades de determinado produto fossem produzidas.

A teoria mercadológica de Adam Smith mostrou, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, que não era suficiente para regular os mercados. A Revolução Industrial propiciou o surgimento de uma nova ordem econômica, onde o avanço tecnológico conduziu a enormes economias de escala ocasionando, desse modo, transformações na concorrência dos mercados.

A dominação de mercados surgiu como um fato econômico normal, decorrente do crescimento das empresas que agiam dentro do espírito do capitalismo. Acreditava-se que o princípio da livre concorrência estaria protegido enquanto fosse assegurada a liberdade de entrar e competir no mercado. O Estado Liberal garantia que a auto-regulamentação do mercado

era capaz, segundo os preceitos da lei da oferta e da procura, de resolver seus próprios problemas.

Porém, não tardou muito para os grandes conglomerados demonstrarem que o mercado não poderia ficar a mercê do espírito da lei da oferta e da procura, que a liberdade de mercado não estaria assegurada pelas próprias regras. Muitas empresas que desfrutavam de posição monopolística passaram a adotar práticas discriminatórias de preços, forçando tantas outras que não tinham posição econômica, para vencer no jogo da adoção de práticas predatórias.

Em pouco tempo a questão dos grandes conglomerados, conhecidos como trustes e cartéis passou a fazer parte de um jogo político. No caso do governo norte-americano, este sentiu-se ameaçado ao tratar com poderosos grupos econômicos. Dada essa fragilidade, o governo sentenciou que se o monopólio persistisse, iria sentar-se sempre no leme do governo; o monopólio não conteria a si próprio.<sup>25</sup>

A partir daí, para tentar limitar a ação dos trustes e cartéis, o Congresso dos Estados Unidos promulgou o Sherman Act (1890), declarando ilegal todo contrato, combinação ou conluio em restrição ao comércio, sujeitando os infratores a pesadas multas e ordenando a imediata

---

<sup>25</sup> - Ver a respeito em Heillbroner, p. 158.

dissolução do pacto. Desse modo passou-se a consagrar a liberdade de mercado sob o cerne de iguais oportunidades para todos os concorrentes. O Sherman Act nasce como uma reação ao processo de truste, conhecido como a “trustificação” da economia americana.

Porém, a partir do Sherman Act, os mecanismos e instrumentos antes adotados, pelos grandes conglomerados, para a obtenção da maximização dos lucros passaram a utilizar outras formas de revestirem o mesmo fim. Conforme Adam Smith<sup>26</sup>, as pessoas que se dedicam a um mesmo negócio às vezes se encontram para se divertirem, mas a conversa, em geral, termina num acordo para lesar o público ou num plano para aumentar os preços, sendo impossível à lei evitar, de forma consistente com a justiça e a liberdade, que esses encontros se realizem.

Atualmente, com a evolução do pensamento econômico, e com as leis de defesa da concorrência, os atos e condutas decorrentes desses “encontros” passaram a ser reprimidos, impedindo a ação livre das forças de mercado. O objetivo primeiro da legislação da concorrência é garantir a manutenção da liberdade de atuação dessas forças na formação dos preços.

É lícito afirmar que, numa análise mais ampla sobre a defesa da concorrência, esta assume um caráter econômico, sociológico e político.

---

<sup>26</sup> - SMITH, A. A Riqueza das Nações.

Pelo lado econômico a eficiência econômica é propícia a correta alocação dos recursos evitando-se, desse modo, que ocorra distorções na distribuição do produto nacional, na medida em que se garante o livre funcionamento dos mercados, sem necessidade da intervenção direta do Estado na economia.<sup>27</sup>

Sociologicamente, através da legislação de defesa da concorrência, são favorecidas as condições básicas para a participação do consumidor na decisão econômica, garantindo-lhe o poder e o direito de decidir sobre suas reais necessidades, escolhendo o que adquirir e a que preço. Quanto ao plano político viabiliza-se a independência do Poder Público em relação ao poder econômico.

## **4.2 - Abordagem Institucional**

No Brasil, a elaboração legislativa em defesa da concorrência não foi uma tarefa fácil. No final da década de 30 o Direito Brasileiro entendia a concentração como prática abusiva em si (*princípio per se*), tomando-se como um distúrbio estrutural, identificado genericamente como monopólio, conforme estabelecido pelo Decreto nº 869/38. Com a democratização do país, em 1946, essa posição começou a ser revista passando a legislação, ao tratar das diferentes formas de concentração, a considerá-las abusivas se

---

<sup>27</sup> - Conforme CABANELLAS, p.8.

constituídas para dominar mercado, eliminar concorrentes ou explorar consumidores.

Desse modo, a primeira tentativa de uma elaboração legislativa em defesa da concorrência surgiu com o Decreto-Lei nº 7.666, do Deputado Agamenon Magalhães, em 28 de junho de 1945, fato que suscitou muitas polêmicas de caráter político e jurídico levando a sua revogação em poucos meses. Em 1946, o mesmo deputado interveio de modo mais incisivo garantindo a inserção no texto constitucional de 1946, da liberdade de mercado contra o abuso de poder econômico. Em 1948, Agamenon Magalhães apresentou Projeto de Lei contra o abuso de posição econômica sem, no entanto, lograr êxito à época.

Em dezembro de 1951, foi promulgada a Lei nº 1.521, de caráter penal, que reprimia sutilmente a atuação do poder econômico. Essa lei adotava um enfoque criminal e incorporava diversos delitos típicos de uma legislação antitruste. Assim, a lei condenava os comportamentos colusivos, os comportamentos excludentes, algumas restrições verticais, além de tipificar outros delitos como a usura, a especulação e diversas condutas envolvendo a relação entre inquilinos e proprietários.

Devemos ressaltar, entretanto, que a natureza processualista brasileira não tinha a tradição de punir os poderosos. Era, pois, necessário unir à

repressão penal a algum tipo de repressão administrativa, como exemplo da lei americana que nessa ocasião já despontava como modelo ideal à repressão dos trustes e cartéis.

Em 1956, o filho do deputado Agamenon Magalhães reapresentou o Projeto de Lei contra abuso de poder econômico que, após seis anos de tramitação, foi convertido na Lei nº 4.137, em 10 de setembro de 1962, que criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, órgão responsável pela aplicação da lei e da definição das diversas formas de abuso de posição dominante.

Pela Constituição de 1967 elevou-se ao status de “Princípio da Ordem Econômica” a repressão ao abuso de poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, pela eliminação da concorrência e pelo aumento arbitrário dos lucros.

Já na Constituinte de 1988, no seu Art. 170, promoveu-se a livre concorrência à categoria de “Princípio da Ordem Econômica”, passando a tratar o conceito de repressão ao abuso de poder econômico como um mecanismo jurídico e legal, capaz de assegurar o princípio da ordem econômica. Pelo Art. 173 a lei reprimiria o abuso de poder econômico com o objetivo de dominar os mercados, eliminar a concorrência e promover o aumento arbitrário dos lucros.



Entre 1962 e 1990 a legislação em defesa da concorrência, antitruste, apesar dos dispositivos promovidos pelas Constituições de 1967 e 1988 não sofreu alterações muito significativas, até porque a política de concorrência não desempenhou nenhum papel relevante ao longo desse período. É no início dos anos 90 que são promulgadas três leis, num período inferior a dois anos, bem como diversas normas e instrumentos legais com a finalidade de se instituir um aparato consistente e eficaz em defesa da concorrência.

No final do Governo Sarney é sancionada a Lei nº 8.002, em 14 de março de 1990, que tratava, em seu único artigo, das “infrações atentatórias contra os direitos do consumidor.” Instituiu-se a proibição do recurso de venda casada, ou seja, do “condicionar a venda de mercadoria ao seu transporte ou a prestação de serviço acessório.”

Em 1990, com a reforma administrativa do Governo Collor criou-se a Secretaria Nacional de Direito Econômico - SDE, vinculada ao Ministério da Justiça, mantendo-se o CADE como órgão judicante. À SDE vinculava-se o Departamento Nacional de Defesa Econômica - DNPDE, cuja principal atribuição era reprimir o abuso do poder econômico e promover a defesa da concorrência. Nesse mesmo ano, tramitaram no Congresso, pelo menos, cinco projetos de lei antitruste destinados a substituir a Lei nº 4.137. Porém,

nenhum deles conseguiu a aprovação, sendo necessário a edição de sucessivas Medidas Provisórias para legislar a matéria.

Finalmente, em dezembro de 1990, são promulgadas duas leis com o objetivo de reprimir as práticas anticoncorrenciais. Uma delas foi a Lei nº 8.137, que definiu um conjunto de crimes “contra o regime tributário e econômico e contra as relações de consumo”, reservando ao Ministério Público a iniciativa para a instauração de processo penal. De acordo com essa lei eram punidas com multa ou pena de reclusão de dois a cinco anos as seguintes condutas e práticas anticoncorrenciais: o abuso de poder econômico com o objetivo de dominar o mercado ou eliminar total ou parcialmente a concorrência; os acordos entre ofertantes que visassem a fixação artificial de preços e/ou quantidades; a elevação injustificada de preços; etc. Essa lei recebeu inúmeras críticas pelo seu enfoque policial, sendo considerada uma exasperação por parte do Poder Público.

Poucos dias depois de promulgada a Lei nº 8.137 foi sancionada a Lei nº. 8.158, em 8 de janeiro de 1991, que estabelecia “infração à ordem econômica qualquer acordo, deliberação conjunta de empresas, ato, conduta ou prática tendo por objeto ou produzindo o efeito de dominar mercado de bens ou serviços, prejudicar a livre concorrência ou aumentar arbitrariamente os lucros, ainda que os fins visados não sejam alcançados.”

Essa lei foi denominada como a Lei da Concorrência, sendo resultado das sucessivas Medidas Provisórias editadas ao longo de 1990, complementando a Lei nº 4.137 na definição e no enquadramento das práticas comerciais restritivas à concorrência.

A legislação da concorrência conferiu um duplo enfoque pelo seu caráter penal, através da Lei nº 8.317 e pelo caráter jurídico-administrativo, através da Lei nº. 8.158. Essa legislação recebeu inúmeras críticas que diziam respeito a pluralidade de leis tratando sobre o mesmo tema e a pouca clareza com relação as atribuições da SDE e do CADE, gerando um ambiente de insegurança no sistema jurídico e, conseqüentemente, um inadequado funcionamento do aparelho estatal. Além disso, o caráter difuso de certos aspectos processuais aumentavam a possibilidade de infringir o devido processo legal.<sup>28</sup>

Ao final de 1992, o Governo Itamar Franco nomeou uma comissão de “experts” para rever a legislação vigente em defesa da concorrência, devido as constantes remarcações de preços em setores relevantes para o bem-estar da sociedade, particularmente no setor farmacêutico.<sup>29</sup> O resultado dessa comissão ocorreu em 11 de junho de 1994, com a revogação da lei antitruste pela nova Lei nº 8.884.

---

<sup>28</sup> - Ver a respeito em FRANCESCHINI, 1992.

<sup>29</sup> - Ver a respeito em SALGADO, 1993.

A Lei nº 8.884 introduziu significativas mudanças conceituais e institucionais, numa direção mais moderna. Essa legislação baseou-se na experiência da Comunidade Européia, e em menor grau na dos Estados Unidos. No Art. 54 da referida lei “combinam-se engenhosamente a presunção de risco para a concorrência decorrente de fusões em mercados concentrados, de um lado, com cláusulas compensatórias que abrem espaço para que as empresas demonstrem os benefícios econômicos e técnicos da operação - as chamadas eficiências da operação, no jargão antitruste - para o mercado (não para si mesmas), de outro lado.”<sup>30</sup>

Em relação a legislação anterior, a principal inovação introduzida pela Lei nº 8.884, e que a torna mais atualizada, diz respeito ao controle preventivo dos atos de concentração, estabelecido em seu Art. 54, que “dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações à ordem econômica”, contrastando com o caráter punitivo ao abuso de poder econômico, com ênfase no controle de preços, característica do enfoque legislativo anterior.

No âmbito administrativo o CADE passou a contar com a figura de um Procurador Geral da República, indicado pelo Ministro da Justiça, com a atribuição de defender as decisões do órgão junto ao Poder Judiciário.

---

<sup>30</sup> - POSSAS, M. 1996.

Atualmente a estrutura jurídico-administrativa configura-se na autoridade da Secretaria de Direito Econômico, instância anterior ao CADE, que procura agilizar os processos aplicando sanções anteriormente à instauração do processo administrativo. A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, tem a atribuição de investigar e instruir os processos, cabendo ao CADE o julgamento dos mesmos. O Anexo 2 apresenta como se dá a instauração de um processo, desde a sua etapa de abertura, mostrando como são executados os procedimentos dentro dos referidos trâmites legais. Para tanto, escolhemos o relato de um processo sobre venda casada que foi a julgamento pelo CADE, por se tratar de um caso muito frequente que captura e lesa, em muitas situações, o consumidor.

Pelo exposto, desde a criação do CADE e de toda a legislação antitruste, verificou-se diversas dificuldades de caráter político e jurídico, quer seja com relação à tendência intervencionista e reguladora do Estado, quer seja com relação à tradição processualista brasileira em que sempre se privilegiou as garantias jurídicas baseadas no princípio da segurança quanto ao tratamento das representações, retardando o julgamento dos processos.

A história da legislação antitruste no Brasil desenvolveu-se através de numa série de projetos de lei, regulamentos e medidas provisórias, que resultaram nas seguintes leis:

- a) Lei nº 1.521/51, que trata dos crimes contra a economia popular;
- b) Lei nº 4.137/62, que criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e regula o abuso de poder econômico;
- c) Lei nº 8.002/90, que reprime as infrações contra os direitos do consumidor;
- d) Lei nº 8.137/90, que define os crimes contra a ordem econômica, tributária e as relações de consumo;
- e) Lei nº 8.158/91, que institui normas para a defesa da concorrência,e
- f) Lei nº 8.884/94, que transformou o CADE em autarquia, fortalecendo o órgão no monitoramento das práticas dos setores oligopolizados e centralizando as ações do governo nessa área.<sup>31</sup>

Além dessas leis, a Lei nº 8.078, de 11.09.90, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, vem corroborar com a defesa do sistema de concorrência no que diz respeito aos interesses dos agentes econômicos no mercado e dos consumidores, além de intensificar os instrumentos legais de defesa da ordem econômica. Esse Código procura atender aos direitos fundamentais do consumidor, estabelecidos pela Comissão das Nações Unidas, que são os seguintes: direito à segurança, de ser adequadamente

---

<sup>31</sup> - Esta Lei revogou as Leis nº 4.137/62, 8.002/90 e 8.158/91.

informado sobre os produtos e serviços e suas condições de venda, e direito de escolher entre bens alternativos de boa qualidade e preços razoáveis.

### **4.3 - Atuação do CADE**

Pode-se afirmar que numa economia de mercado é comum alguma forma de concentração de empresas. O agente econômico, num sistema de competição permanente, não pode desconsiderar as possíveis decisões de seus concorrentes atuais ou potenciais, e nesse sentido, como forma de manter sua posição vê-se como necessário por optar em ganhos de escala via aumentos de produtividade e dimensão da empresa.

Contudo, não se pode esquecer que a monopolização destrói a lei da concorrência, que é mais efetiva quanto mais se aproxima dos critérios teóricos da concorrência perfeita.

No Quadro II, do Anexo 1, verificamos que entre 1963 e 1990, considerada a primeira fase de atuação do CADE, foram instaurados apenas 117 processos de concorrência desleal, fraude, denúncias de agentes econômicos contra abuso do poder econômico, *antidumping* e outros tipos de infrações que resultaram em 16 condenações, num total de 337 procedimentos ingressados. Saliente-se que esses números refletem, além da enorme lentidão no encaminhamento dos processos, a pouca vontade

política de atuação do CADE, engessado pelas atribuições regulatórias dos demais órgãos públicos.

Referindo-se a esse período, Farina (1990), argumenta que “Não houve na história do CADE nenhum processo espetacular (...) a maioria dos processos examinados pelo CADE pode ser considerada marginal para uma economia fortemente oligopolizada como a brasileira. Nos poucos casos em que foram processadas importantes empresas da vida nacional, a eficácia do CADE foi reduzida em virtude do caráter brando das penas previstas na Lei 4.137/62 (...). A maior preocupação das empresas é com a opinião pública, mas dada a escassa divulgação dos processos nos veículos de comunicação de maior penetração, a força desta variável se mostra insuficiente para inibir eventuais abusos.”

Verifica-se, na atual fase de implementação da política de concorrência, um maior dinamismo na aplicação da legislação. Entre 1991 e 1993 o número de processos instaurados pelo CADE, com base na lei de defesa da concorrência, ultrapassou os 117 instaurados ao longo dos 30 anos anteriores de atuação do órgão, além do julgamento de alguns processos pendentes há mais de 10 anos. Foram 128 processos administrativos que, na maioria deles, trataram de comportamento colusivo entre empresas e abuso de posição dominante no mercado. O Quadro III



apresenta o número de processos administrativos, de consultas e representações vigentes atualmente no CADE, demonstrando uma maior atuação do órgão.

Para Salgado (1993), existe uma disposição para mudança quanto às relações comerciais tradicionais, que são baseadas em assimetrias de estruturas econômicas, como a imposição de condições de entrega, vendas casadas, diferenciação de preços e a solução cômoda de repassar à ponta o ônus de certas condições. Empresas de pequeno e médio porte, sem poder de mercado, viram-se motivadas a denunciar práticas antigas, como por exemplo, a venda de insumos obrigatoriamente através de distribuidor do próprio fornecedor, enfrentando o risco de retaliação e mesmo de inviabilização de seus negócios.

Existe um aspecto interessante quando se verifica o perfil dos representantes desses processos, ou seja, aqueles que os provocam. Grande parte das representações é liderada pelo governo, o que denota que a cultura da concorrência ainda não é muito utilizada pela sociedade, ficando o Estado sozinho a zelar pelo bom funcionamento das regras de mercado. Vale ressaltar que nos Estados Unidos 90% dos processos instaurados na esfera da legislação antitruste ocorrem por iniciativa da sociedade.

No que tange a Lei nº 8.884/94, embora seja vista por alguns setores como um empecilho às fusões e aquisições de empresas, concessões, privatizações e reforma do sistema financeiro, visto que o maior número de fusões e aquisições tem se concentrado no setor bancário, essa representa um significativo avanço em relação às regras vigentes há alguns anos. Essa lei caracteriza-se como um avanço na direção da criação de condições administrativas para a implementação efetiva da política de concorrência.

No entanto, embora a lei da concorrência já tenha avançado muito na direção de um enfoque mais moderno, adaptado as necessidades do quadro econômico atual, ainda discute-se sobre possíveis mudanças que poderiam ser efetuadas na legislação para, na visão dos críticos da legislação, se evitar que o CADE interfira demais no processo de fusões e aquisições de empresas e, conseqüentemente, no fluxo de investimentos estrangeiros. Para alguns analistas, "o que o CADE interpreta como um monopólio nocivo ao bom funcionamento da economia e do livre mercado pode ser considerado sadio frente às atuais tendências mundiais de mercado oligopolizado."<sup>32</sup>

Quanto à legislação para o combate de práticas desleais de comércio, o País já reformulou sua lei antitruste mas não a adaptou, ainda, aos padrões de outros países, que prevêm compensações para os prejuízos sofridos pelas

---

<sup>32</sup> - Jornal do Brasil, 15/01/96.

empresas devido a decisões contrárias aos seus interesses como, por exemplo, a exigência de anulação de uma fusão ou aquisição.

#### **4.4 - Justificativas para Política de Concorrência**

No plano econômico, em geral, uma legislação de concorrência pode “remediar” uma estrutura industrial que seria anticoncorrencial ou evitar que esta se instale ou impedir que os preços sejam fixados em condições monopolísticas ou, ainda, que alguém tente ter um comportamento que, de algum modo, impeça o bom funcionamento da concorrência, quando nenhuma outra razão explica uma falha persistente do mercado.

A política de concorrência coincide com o conjunto de políticas reguladoras que definem as regras do jogo da competição, determinando quem participa do jogo e o que é permitido se fazer. Incluem-se nesta categoria o conjunto de medidas que regulam o comércio exterior, a entrada e saída dos mercados, as regras de definição dos preços, as regras antitruste e de defesa do consumidor.

A política de concorrência geralmente atua sobre dois aspectos importantes, quer seja a conduta das empresas e a estrutura dos mercados. Em relação a conduta das empresas os órgãos responsáveis pela aplicação da legislação da concorrência atuam sobre as práticas relativas a abuso de posição dominante no mercado e/ou as que retrainjem transções comerciais,

devendo ponderar, no primeiro caso, sobre os efeitos relativos à eficiência econômica. O comportamento voltado para a conduta empresarial manifestou-se, primeiramente, na Europa, onde o abuso de posição dominante das empresas com poder de mercado, em detrimento ao consumidor e as pequenas empresas, tornou-se uma extrema fonte de preocupação.

Quanto a estrutura dos mercados, caracterizada pelo movimento de parcerias, fusões, aquisições, incorporações, joint-ventures, cabe aos órgãos responsáveis uma avaliação precisa e conclusiva dos processos que podem implicar em concentração econômica. Esse comportamento fundou-se na preocupação dos Estados Unidos com a concentração de poder econômico e, conseqüentemente, com a possível ameaça às suas bases estruturais estabelecidas no conceito das liberdades individuais.

No Brasil, o modelo baseado na estrutura dos mercados demonstra muita eficácia no que se refere ao incentivo para o desenvolvimento de formas mais saudáveis de concorrência, além do fato do modelo baseado na conduta das empresas adotar uma vertente voltada para a fragmentação, para a proibição de fusões, podendo acirrar, ainda mais, os problemas estruturais da indústria nacional. A heterogeneidade, característica da

indústria brasileira, viabiliza a relação de grandes empresas com empresas de pequeno e médio porte. Porém, num ambiente mais competitivo.

A legislação antitruste tem como objetivo proteger e intensificar a competição, importante mecanismo para se alcançar a inovação técnica e a eficiência produtiva e alocativa. Dessa forma, a eficiência produtiva e alocativa e a eficiência tecnológica devem ser, pois, os aspectos a serem estimulados prioritariamente por uma política de concorrência que vise promover as virtudes de economias de mercado.

A maior dificuldade para a aplicação de uma política de concorrência reside na distinção das ações predatórias, que visam simplesmente restringir a concorrência, daquelas ações decorrentes da busca de maior eficiência produtiva. A eficácia da política de concorrência vai depender do ambiente político e econômico que a sustenta. Nesses termos, a política de competição, longe de somente intensificar a livre concorrência em seu caráter liberal, deve garantir a cooperação empresarial, quer em termos de projetos em P&D, e na verticalização da produção, quer na criação de concorrências potenciais mesmo que transitórias.

Uma política de defesa da concorrência deve procurar responder ao problema de estratégias anticompetitivas ou de estruturas concentradas sem a devida sustentação de determinantes tecnológicos ou de custos de transação. Segundo Scherer (1980), a política antitruste é uma das armas mais importantes utilizadas pelo governo para harmonizar o comportamento maximizador de lucros das empresas privadas com o interesse público.

Os críticos das leis antitruste afirmam que a sua aplicação resulta em ineficiência ao determinar a fragmentação do mercado e sacrificar economias de escala. Ineficiências ocorrem devido às falhas de mercado, que podem vir a ser corrigidas através de algum tipo de intervenção, como políticas creditícias, subsídios e mecanismos de difusão tecnológica. Os adeptos contra-argumentam que as pressões da concorrência forçam a busca de custos mais baixos. Para Scherer (1980) ambos argumentos procedem e a evidência empírica não esclarece a relação entre aplicação da lei e níveis de custos.

Além disso, se o que importa é a eficiência dinâmica, é preciso levar-se em conta a relação entre processo de inovação e estruturas de mercado. Scherer (1994) acha que as leis antitruste apontam para a direção correta ao preservar a concorrência e evitar que barreiras à entrada sejam desnecessariamente erigidas. O importante é manter a entrada livre para que novas empresas possam desafiar as já estabelecidas com idéias que forcem o processo de inovação. Além disso, não há evidências de efeitos adversos oriundos da aplicação da lei sobre o vigor da inovação tecnológica e a taxa de crescimento da produtividade.

A política de concorrência é um instrumento chave para impedir que sejam apenas alguns a se beneficiar das vantagens da abertura dos

mercados. Por outro lado, a política de concorrência pode também servir para abrir os setores que ainda continuam fechados apesar do mercado interno, por exemplo setores em que os Estados confiaram a exploração a empresas que beneficiam de direitos exclusivos ou especiais.

O domínio de ação tradicional da política de concorrência é a detecção, investigação e a eliminação dos cartéis. Esses acordos, decisões e práticas concertadas, especialmente quando afetam elementos fundamentais da liberdade de ação das empresas, como os preços ou a escolha dos mercados em que as empresas operam, prejudicam gravemente o bem estar público, privando-o dos benefícios decorrentes de um mercado aberto e concorrencial. As vantagens decorrentes de uma utilização ótima dos meios de produção são, de fato, apropriadas pelos membros do cartel, em vez de serem redistribuídas pela coletividade e de contribuírem deste modo para o desenvolvimento geral. Por fim, os acordos, decisões e práticas concertadas podem fazer com que as empresas sejam mantidas artificialmente ou então, não as incentivem a efetuar os esforços normalmente necessários de racionalização e de aumento de sua eficácia.

No caminho de uma reforma mais global com o objetivo de aumentar a eficácia da política de concorrência encontra-se algumas considerações como a definição mais precisa de alguns conceitos considerados prioritários



à proibição de cartéis. Essas considerações são aplicáveis, por exemplo, no caso dos abusos de posição dominante, especialmente quando uma empresa se utiliza de sua posição de força no mercado para impedir, através de meios ilícitos, a concorrência de outras empresas. Trata-se de comportamentos cujo efeito, entre outros, é travar a integração do mercado. Existem muitos processos desse tipo que podem ser divididos em duas categorias. Na primeira, encontram-se os processos em que uma empresa em posição dominante tenta impedir ou restringir a concorrência de outras empresas relativamente aos produtos que constituem o mercado principal. Salientamos o caso da empresa Microsoft, em que foi colocado termo a práticas desta empresa no que se refere à concessão de licenças dos seus programas informáticos, com vistas a preservar a sua posição neste mercado. A segunda categoria diz respeito a restrição da concorrência em mercados conexos, relativamente aos quais a empresa não está necessariamente em posição dominante.

Em ambas as categorias é necessário que ocorra uma intervenção clara e objetiva, sendo que na segunda categoria deve-se estabelecer uma análise mais aprofundada da concorrência existente no mercado do produto principal, além da viabilidade para os consumidores do produto conexo em mudar de fornecedor do produto principal.

#### **4.5 - Condições Favoráveis à Cartelização**

A concorrência requer uma maior difusão do mercado, de modo que as decisões individuais não afetem a produção agregada e os preços. Cada agente econômico tem plena consciência de sua independência em relação a seus concorrentes, certo de que o comportamento destes em nada afetará a sua rentabilidade e vice-versa.

O equilíbrio da empresa e a maximização do lucro dependem da estrutura de mercado. Numa estrutura competitiva a empresa se submete ao preço de mercado, que lhe permite vender as quantidades que desejar.

Embora o mercado possa absorver qualquer nível de produção, as quantidades que uma empresa pode vender estão limitadas à sua capacidade instalada, e a empresa buscará o nível de produção que lhe assegure o maior lucro.

Nos mercados oligopolistas, onde é reduzido o número de vendedores, as condições de entrada e de expansão de empresas pequenas é limitada. Em geral inexistente grande diferenciação entre produtos, inclusive no que se refere a qualidade; os compradores são numerosos, encontrando dificuldades de se organizarem no sentido de forçar uma redução nos preços.

Sendo relativamente poucos os concorrentes, existe um conhecimento recíproco entre eles. Assim, sempre que um altera o seu preço ou modifica seu produto ou adota outra estratégia de venda, o impacto é logo percebido. Por isso o oligopolista, geralmente, avalia cuidadosamente as vantagens e os inconvenientes de suas estratégias, antes de adotá-las. Nos Quadros IV e V, do Anexo 1, apresentamos, respectivamente, uma classificação das indústrias competitiva e oligopolista pelo seu grau de concentração e suas respectivas características.

Dentro dessa estrutura de mercado, acima descrita, existem o oligopólio diferenciado e o oligopólio indiferenciado. No oligopólio diferenciado os produtos são claramente distinguíveis, e os compradores têm preferências definidas. Esse tipo de oligopólio é mais facilmente encontrado no mercados de produtos destinados ao consumidor final.

No oligopólio indiferenciado, comum em mercados de produtos de uso industrial, os compradores não manifestam preferências muito acentuadas por qualquer produto. Na medida em que os produtos se diferenciam, refletindo uma aumento nos preços, os compradores buscam alternativas em outras marcas, mesmo que de qualidade inferior.

Por isso, os oligopólios costumam introduzir e investir em pesadas políticas de marketing para atingir o consumidor, bem como aprimorar o produto para diferenciá-lo do concorrente.

Embora tendo interesses distintos, cada participante de um oligopólio exerce sobre o outro uma significativa influência, disputando um verdadeiro jogo de estratégia.

Se um oligopolista reduz seu preço, seus concorrentes ficarão em dúvida quanto ao seu comportamento sem saber ao certo se ele está tentando alterar a estrutura de preço da indústria ou se objetiva a conquista de uma parcela adicional do mercado. A redução do preço, ainda que calculada e planejada, pode desencadear, se mal-avaliada pelos concorrentes, uma verdadeira “guerra” de preços. Para se evitar essa “guerra”, as empresas optam por adotar estratégias concernentes a redução de preços via descontos promocionais, introdução de alguns melhoramentos, sem que os custos respectivos sejam repassados aos preços.

Em condições oligopolistas, as empresas têm a capacidade de exercer controle discricionário sobre a produção e preços, de vez que, isoladas das forças de mercado, não se sentem compelidas a buscar maior eficiência.

A ineficiência econômica decorrente de um mercado oligopolista pode ser aferida pelo percentual de aumento de preço acima do nível competitivo, quanto pelo percentual de redução da quantidade produzida.

Não apenas pelo pequeno número de vendedores ou pelo alto grau de concentração, mas, também pelo que já expomos, os mercados oligopolistas possibilitam a adoção de condutas colusórias por parte de seus integrantes.

A dificuldade dos oligopólios em fixar seus preços individualmente os leva a entrar em conluio para obter a principal vantagem do monopólio, que é a fixação do preço que maximiza seus lucros.

Quanto mais concentrado o setor industrial, maior é a tendência dessa ação concertada e menor é o incentivo para que os agentes busquem políticas individuais para competirem.

Finalmente, vale ainda ressaltar, que as colusões nem sempre assumem uma forma explícita, aparecendo, predominantemente, em acordos tácitos muitas vezes facilitados pela troca de informações em relação a custos, produção e política de preços. É nesse quadro que a política de concorrência deverá assumir uma posição de extrema relevância.

#### 4.6 - A Definição do Mercado Relevante

No Brasil, o debate que faz-se mais presente na discussão sobre a atuação do CADE frente aos processos de fusões e aquisições e, conseqüentemente, a forma mais eficaz de aplicação da política de concorrência diz respeito a difícil definição do que seja o mercado relevante de produtos e serviços.

Ao se determinar o grau de poder econômico de um agente econômico e, conseqüentemente, seu abuso sobre determinada conduta ou prática deve-se levar em consideração a discussão teórica sobre mercado relevante. De acordo com Werter Faria “a definição de mercado relevante representa um verdadeiro e próprio medidor do âmbito de aplicabilidade das regras da concorrência: tal âmbito mostrar-se-á ampliado no contexto de um mercado relevante mais restrito, ao passo que tenderá a diminuir onde, ao contrário a definição do mercado relevante se dilate.”<sup>33</sup> Desse modo, à qualquer análise de poder econômico precede a determinação do mercado relevante de bens ou serviços, onde juridicamente se concretiza o poder econômico.

No Brasil, o Direito da Concorrência inspira-se na análise norte-americana de *relevant market* baseada nos fatores preços e volume. Para

---

<sup>33</sup> - FARIA, Werter; Direito da Concorrência e Contrato de Distribuição, p.23.

Hovenkamp, o relevant market “é o menor mercado no qual a elasticidade da demanda e da oferta é suficientemente baixa, de modo que uma empresa com 100% de tal mercado poderia, lucrativamente, reduzir a sua produção e aumentar os seus preços substancialmente.”<sup>34</sup> Entretanto, devemos destacar os pontos mais importantes da noção de mercado relevante para o contexto brasileiro.

Cabe ressaltar que o conceito de mercado relevante não deriva apenas da Ciência Econômica, mas, sim, dos pontos em comum entre Direito e Economia, ou seja, da visão teórica do jurista sobre alguns conhecimentos da ciência econômica acerca do mercado.

Existem três dimensões quando se estuda o conceito de mercado relevante quer sejam: o produto, o espaço e o tempo. Segundo Ernst Gellhorn,<sup>35</sup> sob a ótica do *product market* tenta-se determinar todos os produtos ou serviços substitutos disponíveis aos demandantes dos produtos ou serviços do ofertante em questão. Em relação à definição de *product market* Gellhorn aponta para o fato de que “se a definição for feita de maneira muito restrita e determinados produtos substitutos forem excluídos, então a capacidade da empresa de influir nos preços e no volume terá sido superestimada; se produtos não-substitutos forem incluídos, o market share

---

<sup>34</sup> - HOVENKAMP, Herbert. Antitrust. 1986.

<sup>35</sup> - GELLHORN, Ernest. Antitrust and Economics. 1986.

da empresa (e seu poder de mercado) terá sido subestimado, uma vez que alguns dos produtos incluídos terão impacto insignificante sobre o poder da empresa de fixar os seus preços.”<sup>36</sup>

Quanto à dimensão espacial do mercado relevante este pode ser, geograficamente, local, regional ou nacional<sup>37</sup>, ou seja, a concorrência pode se estabelecer em qualquer área comercialmente significativa. Quando os ofertantes, de determinada área geográfica podem estabelecer suas estratégias empresariais sem se preocupar com os ofertantes de uma outra área considera-se a existência de um mercado relevante de grande potencialidade. Caso contrário, se as tomadas de decisão dos ofertantes de determinada área geográfica sofrerem influência dos ofertantes de outra área, seja porque estes últimos tem facilidade de ofertar seus produtos em qualquer área, ou porque os demandantes tem capacidade de buscar por produtos alternativos em outras áreas, considera-se, então que o mercado relevante seja restritivo.

No tocante à dimensão temporal do mercado relevante Cabanellas argumenta que “quanto maior for o período considerado para avaliar a

---

<sup>36</sup> - GELLHORN, E. op.cit., 98.

<sup>37</sup> - Ver a respeito em SULLIVAN, op.cit., 70.



reação da oferta e da procura, em face da conduta cujo mercado relevante se cuida de determinar, tanto maior será a amplitude do mercado.”<sup>38</sup>

Outro ponto que merece destaque nessa discussão de mercado relevante aponta para a existência de uma demanda e uma oferta potenciais. A questão fundamenta-se na construção de um modelo hipotético, no qual considera-se a potencialidade de competição entre dois agentes, no caso de se preencherem determinadas condições. Esse dado ilustra a o caráter dinâmico e flexível da legislação da concorrência.

Em síntese, a definição do mercado relevante em cada operação é importante, na medida em que este conceito funciona como um instrumento “dogmático”, necessário para a indicação dos limites de defesa da concorrência. A definição dos limites de um dado mercado praticamente pré-direciona a análise de poder econômico. Se os limites foram traçados restritivamente demais, tomar-se-á um mercado efetiva ou potencialmente competitivo por um mercado concentrado e rígido; por outro lado, ampliando-se demasiadamente esses limites pode-se incorrer no risco de subestimar o poder dos agentes no mercado.

Não podemos esquecer que o que vai dizer o que é razoável na análise de cada caso, são as características globais de cada mercado

---

<sup>38</sup> - CABANELLAS, op.cit.

relevante específico, nas quais devemos incluir a forma de relacionamento entre os agentes atuantes no mercado em questão, bem como o momento global da economia nacional e, em alguns casos, da economia mundial.

O Estado, através de seus órgãos competentes, em sua função de tutela da própria concorrência, deve, antes de mais nada, delimitar tecnicamente o campo em que esta se desenvolve ou poderia desenvolver-se, sendo esta delimitação operacionalizada por meio do conceito de mercado relevante.

#### **4.7 -Experiência Mundial em Política de Concorrência**

A política de concorrência teve sua importância renovada em grande parte do mundo nos anos 80. Na Europa, principalmente, e em países como o Canadá, Coréia do Sul e Japão, esta política vem sendo aperfeiçoada com o objetivo de incentivar as empresas a aumentarem sua competitividade.

Os Estados Unidos possuem uma ampla experiência em políticas de concorrência. Sua legislação é composta pelas Leis do Sherman Act (1890) e do Clayton Act (1914), que abrangem quase todos os tipos de políticas antitruste. O Sherman Act representa uma norma de regulação baseada num sistema de penalidades. Seus pontos mais importantes declaram ilegais as tentativas de cartelização dos mercados através de acordos ou práticas concentradoras, proibindo, ainda, os atos tendentes à monopolização. O

Clayton Act, que vem sofrendo importantes modificações ao longo dos anos, amplia e complementa os alcances do Sherman Act, possibilitando a punição de condutas capazes de afetar potencialmente a concorrência, além de incluir diversas disposições que o transformaram no principal estatuto destinado ao questionamento de fusões anticompetitivas.

Até a década de 50 a maioria das fusões questionadas legalmente eram representadas pelo Sherman Act, embora este, tenha sido concebido para combater legalmente os cartéis e monopólios, também foi aplicável a fusões que ameaçavam a concorrência. Atualmente, o principal estatuto de questionamento das fusões consideradas anticompetitivas é representado pelo Clayton Act.

A concepção inicial do Clayton Act concentrou-se em dar apoio ao Sherman Act quanto ao combate aos cartéis, devido a dificuldade de comprovação de violação da lei, visto que o efeito real relativo a concorrência deveria ser demonstrado. Dessa forma foi promulgado o Clayton Act com o objetivo de identificar e proibir as práticas anticompetitivas, tendo para tanto que demonstrar que as mesmas tenderiam a diminuir a concorrência consideravelmente.

A tendência atual em política antitruste aponta para os dilemas envolvendo acordos cooperativos em P&D, bem como as fusões e alianças

estratégicas, instrumentos que se acirraram com a competitividade internacional.

Em relação ao comportamento dado pela Divisão Antitruste, do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, às fusões e aquisições potencialmente anticompetitivas a aplicação das leis antitruste constituem uma prioridade básica.

Salientamos que, não aqui estabelecer uma análise das Leis de Fusões dos EUA, mas apenas uma abordagem do contexto que se inserem essas leis. Por exemplo, nos EUA todas as leis antitruste baseiam-se nos princípios básicos das economias de mercado, no máximo aproveitamento dos limitados recursos da sociedade. Outro ponto que merece destaque, diz respeito a importância dada à competição para a obtenção do maior proveito da economia de mercado, que pode ser facilmente observado pelo comportamento, direcionado para seus interesses individuais, dos monopólios, que ao estabelecer preços muito elevados acabam por produzir muito pouco para a sociedade como um todo. Ressaltamos, ainda, o fato dos monopólios se encontrarem sob menor pressão quanto aos aspectos de eficiência, inovação, introdução de novos produtos, contrastando com os mercados competitivos que tendem a encorajar a eficiência alocativa e produtiva.

A legislação americana não adota o procedimento de detalhar minuciosamente as regras para o funcionamento competitivo do mercado, quer seja a melhor alocação possível dos recursos que disponha aos consumidores bens e serviços de qualidade e preços acessíveis. Pelo Sherman-Act norte-americano “todo contrato ou combinação que restrinja o comércio” é proibido, porém as demais autoridades antitrustes, o Departamento de Justiça e o Federal Trade Commission - FTC - consideram que apenas as transações que estimulem a prática de poder de mercado ou que a geração de efeitos anticompetitivos não seja compensada por eficiências pró-competitivas sejam passíveis de proibição.

A legislação americana evita pronunciar regras detalhadas para o funcionamento do mercado. São passíveis de proibição apenas as restrições que favoreçam o exercício do poder de mercado e/ou promovam a geração de efeitos anticoncorrenciais, sem que haja uma contrapartida de ganhos de eficiência. Por essa legislação, o conceito de poder de mercado refere-se à capacidade de se restringir a produção e aumentar ou baixar os preços num dado mercado, durante determinado período de tempo, de forma que venha a gerar prejuízos econômicos para os demais participantes.

Na Alemanha, as normas de defesa da concorrência são administradas e aplicadas pelo Escritório Federal dos Cartéis, que tem a atribuição de

interpretar e aplicar a lei. O principal instrumento legal é a Lei Contra as Restrições à Concorrência, de 1957, que proíbe acordos restritivos à concorrência, a imposição de preços de revenda, a venda casada, os contratos de exclusividade, etc.

Ao longo dos anos, esta lei sofreu modificações que permitiram a formação dos cartéis especializados, quando constituídos por pequenas firmas, estabeleceram o controle de fusões e incorporações, que são autorizadas mediante notificação prévia, e definiram em detalhe o conceito de abuso de posição dominante e, por conseguinte, o seu controle.

O conceito de poder de mercado na Alemanha difere da legislação americana já que sua primeira preocupação é dirigida à proteção das pequenas e médias empresas, e não ao consumidor final, como ocorre no caso americano. No caso alemão, a simples presença no mercado de um segundo concorrente já é suficiente para descaracterizar a situação de domínio. A legislação alemã de defesa da concorrência foi elaborada para prevenir o abuso de posição dominante no mercado, mas não para proibi-la.

Países como Reino Unido, França, Suécia, Canadá, Austrália, Espanha e Japão também possuem políticas ativas de defesa da concorrência, porém pouco inovam em relação aos modelos americano e alemão. Apenas o Japão adotou um sistema que procura mesclar os dois

modelos, a fim de adequar sua legislação às especificidades de sua política industrial e de comércio exterior.

No Brasil, o conceito de controle do “abuso de posição dominante” baseia-se na experiência internacional em legislação antitruste<sup>39</sup>, não cabendo o controle da economia como um todo, mas, sim, a definição clara de parâmetros legais de atuação do governo nos processos de concentração econômica.

O princípio da livre concorrência, contido no artigo 170 do texto constitucional, como referencial de ordem econômica sinaliza que a concentração de empresas deve ser entendida como um fato normal da economia de mercado. Ou seja, o aumento da dimensão da empresa visa a busca do lucro, que irá condicionar e possibilitar a acumulação de capitais. Por outro lado, a Constituição, em seu artigo 219, declara o mercado interno como patrimônio nacional, tratando o mercado concorrencial como um processo comportamental de competitividade. Dessa forma, não é a concentração, mas, sim, os conflitos gerados pelo seu abuso e a eventual lesividade para o mercado que passam a constituir objeto de função reguladora do Estado.

---

<sup>39</sup> Ver a respeito da experiência internacional, Boner, R. A. and Krueger, R. (1991).

A necessidade da participação de órgãos como a Secretaria de Direito Econômico e o CADE, incumbidos na esfera administrativa de agir em defesa da concorrência atendendo aos princípios estabelecidos tornou-se uma ação de grande relevância.



## *Conclusão*

A experiência brasileira na matéria de política de concorrência é escassa, quando comparada com os padrões internacionais. O processo de desenvolvimento calcado na substituição de importações, bem como as exigências do padrão produtivo, extremamente diversificado e calcado em grandes unidades, direcionadas a um mercado interno relativamente reduzido, não enfatizava a qualidade de produtos e a produtividade de métodos, tampouco a disputa interfirmas por mercados.

No Brasil não tivemos controle direto sobre a formação ou desenvolvimento de monopólios e oligopólios, que durante décadas foram protegidos pelo sistema do controle de preços, utilizado como instrumento de política econômica. Os setores como os derivados de petróleo, e o de energia elétrica, por exemplo, foram diretamente protegidos pelo Estado.

As nossas empresas sejam elas públicas ou privadas, com raríssimas exceções, embora tenham sempre tido que concorrer ou se comportar dentro dos parâmetros e exigências do mercado internacional, sempre foram protegidas por instrumentos de políticas internas. A inexistência de uma

política de governo definindo os parâmetros para funcionamento dos monopólios e oligopólios privados e estatais produziu não apenas disfunções de caráter econômico como também sociais.

A intervenção do Estado, de sua parte, estimulou a concentração de mercados e os acordos entre firmas, ao mesmo tempo em que administrou de maneira compensatória distorções geradas por esse mesmo padrão produtivo como, por exemplo, através de controle de preços. Esse processo, por um lado, balizou a formação de grandes conglomerados e, por outro, fragilizou a atuação do CADE.

A política de concorrência é um segmento fundamental da política pública, que esteve por muitos anos esquecida pelo Poder Público, estimulando, assim, o desenvolvimento de um capitalismo cartelizado, sem compromissos com o consumidor.

A partir dos anos 80 a política de concorrência adquiriu um forte dinamismo, sendo fortalecida e aperfeiçoada, ao longo dos anos, com o objetivo de viabilizar às empresas um maior desempenho quanto as vantagens competitivas oriundas do aumento da produtividade, dado as mudanças tecnológicas e organizacionais, com um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, melhor capacitação técnica e aprimoramento das vias de distribuição. Nos anos 80, os países ganhadores da concorrência

internacional foram os que buscaram soluções novas para transpor os obstáculos, ao invés de procurar apenas a sua sobrevivência no mercado. O cenário atual caracteriza-se pelas legislações específicas, por consumidores mais exigentes, competidores mais agressivos, somados ao progresso tecnológico, e, conseqüentemente, a capacidade de competitividade das indústrias nacionais.

No momento, mais precisamente a partir dos anos 90, que o governo propôs novos parâmetros para a organização do processo de desenvolvimento brasileiro, centrado em maior integração no espaço internacional, na eficiência produtiva e na competitividade de produtos nacionais, a discussão sobre o tema de política de concorrência tornou-se particularmente importante. Tais parâmetros supõem o esgotamento do potencial dinâmico do processo de substituição de importações conduzido durante décadas pelo Estado brasileiro, bem como a evidência de novos condicionamentos da organização produtiva e dos fatores de competição, impostos pelas mudanças na base técnica que compõem a chamada 3ª Revolução Industrial.

Nesse novo cenário, as diretrizes de defesa da concorrência passaram a ocupar um papel de destaque, na medida que compõem o conjunto de políticas que potencializam a pressão competitiva sobre as empresas,

incentivando a eficiência com custos e qualidade, ao mesmo tempo em que inibem as práticas de mercado restritivas, hoje incompatíveis com os imperativos da flexibilidade produtiva, do respeito ao consumidor e da conquista de novos mercados.

Num novo ambiente de maior integração internacional, as políticas de defesa da concorrência têm um importante papel a desempenhar, já que por um lado evitam que barreiras levantadas pelo governo sejam respondidas pelos agentes econômicos e, por outro, contribuem para o reaprendizado do mercado, no que tange as regras da competição que orientam as transações internacionais.

A retomada do desenvolvimento, em bases adequadas à realidade dos anos 90, requer um novo padrão de ação pública, dessa vez mais regulatório e coordenador que propriamente interventor.

Até hoje, um dos entraves à modernização da economia brasileira consistia no ambiente de proteção em que o empresariado esteve acostumado a atuar durante décadas, com mercados protegidos por barreiras institucionais, com o incentivo a atitudes corporativistas estimuladas pelo Estado, num ambiente econômico fortemente regulamentado por práticas defensivas que prestigiavam a ineficiência, tais como: vendas casadas, contratos de distribuição exclusivos, restrição de oferta, fixação de preços

em comum acordo, dentre outras. Cabe salientar, no entanto, que o processo de formação de preços é extremamente influenciado pelo contexto inflacionário e de instabilidade. Dessa forma, não é de se esperar que o empresariado brasileiro consiga adaptar-se facilmente as mudanças nos padrões competitivos. É necessário que esse empresariado aprenda a incorporar em suas estruturas organizacionais a chamada "cultura da concorrência", onde as noções de cidadania e de defesa do consumidor assumem um papel de extrema importância.

A política de concorrência deve ser entendida como um marco regulatório composto por instrumentos e ações públicas que procuram realizar um mesmo objetivo, quer seja influenciar a organização e as condutas de mercado a fim de permitir que as virtudes, os aspectos dinâmicos geradores das externalidades positivas da concorrência sejam expressos da melhor maneira possível.

A definição de política de concorrência é, simultaneamente, parte de um processo de modernização do Estado e de modernização econômica. Assim, a política de concorrência contribui para dinamizar as especificidades do padrão de competição vigente, estimulando as estratégias competitivas das firmas em seus mercados.

Cabe salientar que as grandes empresas multinacionais, que procuram investir no país, já possuem a cultura de atuar em ambientes econômicos regulados e, dificilmente, encontrariam obstáculos sistemáticos ao estabelecimento desse tipo de mecanismo. Em compensação, o mercado doméstico ainda não conseguiu absorver a “cultura competitiva”, principalmente alguns grupos empresariais que começam a se sentir prejudicados ou ameaçados pela autonomia decisória de órgãos públicos como o CADE.

Nesse contexto, o país deve rediscutir o papel do Estado regulador, redefinindo quais os setores que possuem condições de sobreviver à competição internacional, sem que ocorra concentração empresarial, e quais os setores precisam competir no mercado global. Deve haver uma discussão mais ampla no país com o objetivo de se definir em quais setores é importante a concorrência e, em que outros, pode-se permitir a existência de oligopólios para enfrentar uma economia internacional.

Nesse quadro, os avanços em direção a atual legislação de defesa da concorrência, bem como ao CADE constituíram um ganho positivo frente ao processo de globalização e aos requisitos de atuação menos administrativa e discricionária e mais regulatória que ora se impõem ao Estado.

Fomos testemunhas de um processo de liberalização econômica, abertura de mercados, formação de blocos de livre comércio e, conseqüentemente, redução do papel interventor do Estado.

As políticas públicas de apoio à livre concorrência têm sido um dos pilares desse processo, as nações desenvolvidas fortaleceram esses mecanismos ao longo últimos anos. Esse estímulo à competição tem como principais objetivos incentivar e defender as liberdades econômicas, para que os benefícios do desenvolvimento sejam assimilados por toda comunidade, e não apenas por aqueles que detém o poder econômico.

É lícito afirmar que, um novo paradigma vem sendo incorporado na prática das organizações avançadas, orientando as empresas privadas líderes no mundo atual, proporcionando claras vantagens competitivas. E, é nesse contexto que se requer a presença de um Estado capaz de elaborar políticas estratégicas de longo prazo, de estabelecer um projeto nacional unindo produtividade, competitividade e crescimento, que se combine eficazmente com o mercado. Um Estado capaz de criar as condições favoráveis para a contínua e crescente articulação entre Sociedade e Estado, fornecendo as possibilidades e preparando-a para enfrentar os desafios impostos pela grande competição.

## BIBLIOGRAFIA.

1. ARAÚJO, José Braz de. "Intervenção do Estado e Democracia", In:  
**Estado e Capitalismo no Brasil**, Carlos Estevão Martins, Org. São Paulo:Ed. Hucitec-CEBRAP, 1977,pp.221-239.
2. ABRANCHES, S. O Dilema Político-Institucional Brasileiro, in  
ModernizaçãoPolítica e Desenvolvimento, **Fórum Nacional "Idéias para a modernização doBrasil"**, Rio de Janeiro, José Olympio, 1990.
3. AFONSO, Carlos A., SOUZA, Herbert de. **O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1977.
4. ARAUJO Jr, J.T. Mercados Contestáveis e Concorrência Shumpeteriana nas Economias de Industrialização Recente, Texto para Discussão, 42, Rio de Janeiro, **IEI/UFRJ**, 1984.
5. ARMSTRONG, M., COWAN, S., VICKERS, J. **"Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience"**, MIT Press, 1994.



6. ASSMANN, Hugo; SANTOS Theotônio dos; CHOMSKY, Noam. A **Trilateral - Nova Fase do Capitalismo Mundial**. 4ª ed; Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1990.
7. BAUMOL, W. J. Contestable Markets: an Uprising in the Theory of Industry, Structure, **American Economic Review**, 72 (1), 1992.
8. \_\_\_\_\_ On the Proper Cost Test for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry . **American Economic Review** , 67, dez, 1977.
9. BAER, Werner, et alli. "As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira." In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 1979.
10. BAIN, Joe. **Barriers to New Competition: Their Characteristics and Consequences in Manufacturing Industries**. Cambridge: Universidade de Harward, 1956.
11. BAUMANN, R. Ajuste Externo - Experiência Recente e Perspectivas para a Próxima Década." IPEA/IPLAN, Para a Década de 90 - **Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília, 1989.
12. BASTOS, Lília da Rocha; PAIXÃO, Lyra e FERNANDES, Lucia Monteiro. **Manual para a Elaboração de Projetos e Relatórios de**

**Pesquisa, Teses e Dissertações.** Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1982,  
p.3-7/ 42 /69.

13.BARAN, P.; SWEEZY, P. **Capitalismo Monopolista**, Rio de Janeiro,  
Zahar Editores, 1978.

14.BECKER, B. **Informe Corecon.** Rio de Janeiro, 35:6-7, fev./mar. 1992.

15.BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** Ed. Brasiliense, Rio de  
Janeiro, 1988.

16.\_\_\_\_\_. **Dicionário de Ciência Política.** Ed. UnB, Brasília

17.\_\_\_\_\_. **A Teoria das Formas de Governo.** Ed. UnB,  
Brasília, 1988.

18.BOBBIO, N; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia  
Moderna.** Ed. Brasiliense, Rio de Janeiro, 1986.

19.BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica.** Ed.  
Brasiliense, Rio de Janeiro, 1990.

20.BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

21.BONER, R. A. and KRUEGER, R. (1991), "The Basics of Antitrust  
Policy: a Review of Ten Nations and the European Communities",  
**World Bank Technical Paper**, n.60, Washington D.C..

- 22.CABANELLAS, Guillermo. **Derecho Antimonopólico y Defensa de la Competencia**. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1983.
- 23.CASTRO, Claudio de Moura. **A Prática da Pesquisa**. São Paulo, Ed. Mc.Graw-Hill, 1977,p.113-19.
- 24.CAMARGO, Aspásia. **As Duas Faces de Janus: os paradoxos da modernidade incompleta**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.
- 25.CERVO, A. L. e BERVIAN, P.A. **Metodologia Científica**. São Paulo, Ed. Mc Graw-Hill, 1983, p. 59-65.
- 26.CHOKSI, Armeane. Setor Privado: O Motor do Desenvolvimento in **O Brasil e a Nova Ordem Internacional**. Rio de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura: FGV, 1991.
- 27.DAIN, Sulamis, "Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil", In: **Estado e Capitalismo no Brasil**, Carlos Estevão Martins, Org; São Paulo: Ed. Hucitec-CEBRAP,1977, pp. 141-165.
- 28.DUTRA, Pedro Paulo de Almeida. **Controle das Empresas Estatais**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.
- 29.DANTAS, Vera. **A Guerrilha Tecnológica**, Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1988.

**30.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA**

**ECONÔMICA (DNPDE).** Relatório de Atividades/1991,

Ministério da Justiça, Brasília, 1992.

**31.ERBER, F. S. Desenvolvimento Industrial e Tecnológico na**

**Década de 90 - Uma Nova Política para um Novo Padrão de**

**Desenvolvimento,** UNICAMP, 1990.

**32.\_\_\_\_\_.** “A Política Industrial : Paradigmas Teóricos e

Modernidade” in **Aquarella do Brasil**, Campus, Rio de

Janeiro,1990.

**33.ECO, Humberto. Como se faz uma tese.** São Paulo, Ed. Perspectivas,

1985, p.21-5.

**34.EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the**

**State Back In.** Cambridge University Press, New York, 1985.

**35.FAJNZYLBER, F. A Política Industrial - Paradigmas Teóricos e**

Modernidade. In : TAVARES, M.C. et alli. **Aquarella do Brasil.** Rio

de Janeiro, Ed. Rio Fundo.

**36.FARIA, Werter R. Constituição Econômica. Liberdade de iniciativa e**

**concorrência.** Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990.

- 37.FARINA, E.M.Q., SCHEMBRI, A. (1990), “ Desregulamentação: a experiência norte-americana, **Pesquisa e Planejamento Econômico** - IPEA, Rio de Janeiro, agosto.
- 38.FARINA, E. (1992), O Papel da Defesa da Concorrência em Economias Desregulamentadas, Ipea, Rio de Janeiro, agosto, **mimeo**.
- 39.FERRAZ Jr. , T. S. (1992), Lei de Defesa da Concorrência - Origem Histórica e Base Constitucional. **Revista de Mestrados em Direito Econômico**, UFBA, (2).
- 40.FERRAZ, João Carlos. O Impacto de Novas Tecnologias sobre a Qualificação de Mão-de-Obra, Texto para Discussão, n. 250, **IEI/UFRJ**, 1992.
- 41.FIORI, J. L. Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico, Tese de Doutorado, USP, 1984.
- 42.\_\_\_\_\_. Para repensar o papel do Estado sem ser um neo-liberal. Texto para Discussão, n. 234, **IEI/UFRJ**. Rio de Janeiro, 1990.
- 43.FRANCESCHINI, José Inácio G. Legislación de Defensa de la Competencia Comparada: Brasil-Argentina. Contribución para el Mercosul. Brasília, 1992, **mimeo**.

44.FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro, abril, 1984.

45.FRISCHTAK, C. “**O Que é Política Industrial**”, Instituto Latinoamericano de Desenvolvimento Econômico e Social - ILDES FES Brasil, mar., 1994.

46.FRITSCH, W. e FRANCO, G. **Industrial and Trade Policy Reform in Brazil: an interim assessment**. Texto para Discussão PUC, Rio de Janeiro.

47.GELHORN, Ernest. **Antitrust Law and Economics**. 3ª ed. St. Paul, Minn., West Publishing Co, 1986.

48.GÓES, Walder de. **O Brasil do General Geisel**. Rio de Janeiro:Ed. Nova Fronteira, 1978.

49.GUIMARÃES, César. Expansão do Estado e Intermediação de Interesse no Brasil, Relatório de Pesquisa, IUPERJ, 1979, **mimeo**.

50.GUIMARÃES, Eduardo A. **Acumulação e Crescimento da Firma**. Rio de Janeiro, 1982, Zahar Editores.

51.HARRIGAN, Ka Thryn R. Strategic Alliances: Their New Role In Global Competition, **Columbia Journal of World Business**, New York, pg. 67-69, Summer 1987.

52. HEILBRONER, Robert. **A Formação da Sociedade Econômica**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1980.
53. HILFERDING, R. **O Capital Financeiro**. Rio de Janeiro, Ed. Abril, 1992.
54. HIRSHMAN, A. **A Economia como Ciência Moral e Política**. Rio de Janeiro, 1986, Ed. Brasiliense.
55. HOVENKAMP, Herbert. **Antitrust**. St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1986
56. IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**", Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
57. IPEA, **A Empresa Pública no Brasil: Uma Abordagem Interdisciplinar**
58. (Coletânea de vários autores), IPEA, Brasília, 1980, Caps. I, II, V, IX.
59. KASZNAR, Istvan K. **O Estado do Rio de Janeiro**. Fundação Getúlio Vargas, Editora Riologistas, 1995.

- 60.KLAJMIC, M. O Papel do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no Sistema de Defesa da Concorrência, **Nota Técnica DAP/MEFP**, Rio de Janeiro, julho, 1992.
- 61.KLOECKNER, Gilberto O. Fusões e Aquisições: Motivos e Evidências Empíricas, **Revista de Administração**, São Paulo, 29(1): 42-58; jan/mar, 1994.
- 62.LEWINSOHN, Richard. **Trustes e Cartéis: suas influências na economia mundial**. Porto Alegre, Livraria Globo Editora.
- 63.LUZO, Rubem W. Alianças Estratégicas: um aprendizado sem fronteiras, quando e como se aliar à concorrência. Dissertação de Mestrado FGV/EAESP, São Paulo, 1972, **mimeo**.
- 64.MALAN. P. e BONELLI, R. “Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: O Brasil dos Anos 70 aos Anos 80.” **Texto para Discussão Interna**, IPEA, novembro, 1983.
- 65.MARCELINO, Gileno. A Reforma do Estado: um novo modelo de reforma administrativa. Brasília, 1986, **mimeo**.
- 66.MENEZES, Maria José. **Planejamento Governamental: um instrumento a serviço do poder**. Florianópolis, UFSC, 1979



67. MICHELENA, J. **Crise no Sistema Mundial: Política e Blocos de Poder**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.
68. MOTTA, Paulo Roberto. Modernização Administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino-Americano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 21(4), out/dez. 1987.
69. MUKAY, Toshio. **A Administração Pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2ª Edição Atualizada, 1989.
70. MYTELKA, Lynn K. **International Strategic Alliances, The VI International Seminar on Technology, Modernization and Global Industrialization**, São Paulo, may, 1994, (mimeo).
71. OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Ed. Forense Universitária, São Paulo, 1984.
72. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo - como o espírito empreendedor está transformando o setor público**, 2ª Ed., Brasília, MH Comunicação, 1992.
73. POSSAS, M. **“Estruturas de Mercado em Oligopólio”**, Hucitec, São Paulo, 1986.
74. \_\_\_\_\_. **Dinâmica e Concorrência Capitalista**, Ed. Hucitec, São Paulo, 1987.

- 75.\_\_\_\_\_. CADE: um não debate pouco informado. **Revista Monitor Público**, nº 9, Candido Mendes, 1996.
- 76.POULANTZAS, Nicos. **O Estado em Crise**. Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1977.
- 77.PORTER, M. **The Competitive Advantage of Nations**. Harward University, 1990.
- 78.PRICE WATERHOUSE, O Mercado de Fusões e Aquisições de Empresas. **Ênfase: Série Relatório Especiais**, São Paulo, 1994.
- 79.RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Contexto Brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração - 2ª ed.** Rio de Janeiro:FGV, 1983.
- 80.RANGEL, R. **O Capitalismo e a Nova Ordem**. Belo Horizonte. Ed. O Lutador, 1992.
- 81.RATTNER, Henrique. “Inovação Tecnológica e Planejamento Estratégico na Década de 80”, in: **RAE**, 23(1), Jan/Mar, 1983.
- 82.RIZIO, Barbosa. **Redesenho do Papel do Estado para o Desenvolvimento Econômico e Social**. Rio de Janeiro, Revista Política e Administração, Jan/Mar 1994

- 83.RODRIGUES, Newton. **Brasil Provisório (de Jânio a Sarney)**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1986.
- 84.SABÓIA, J. Regulação, Crise e Relação Salarial Fordista in **Ensaio sobre Economia Política**, Rio de Janeiro, ed. Marco Zero, 1989.
- 85.SALGADO, L. H. “As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um Panorama daExperiência Mundial e sua Atualidade para o Brasil”, **Texto para Discussão**, nº 264, IPEA, Rio de Janeiro, 1993.
- 86.SAMPAIO Ferraz Jr. , T. Lei de Defesa da Concorrência - Origem Histórica e Base Constitucional. **Revista dos Mestrados em Direito Econômico** da UFBA, (2), 1992.
- 87.SANTOS, Theotônio dos. **Economia Mundial - Integração e Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1993.
- 88.\_\_\_\_\_. **Revolução Científico Técnica e Acumulação do Capital**. Petrópolis, Ed.Vozes, 1989.
- 89.SARAIVA, Enrique. **O Sistema Empresarial Público no Brasil: Gênese e Tendências Atuais**. Brasília, Convênio IPEA-CEPAL, 1988.

- 90.SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Centralização Burocrática e Renovação das Elites: um estudo preliminar**. Rio de Janeiro: IUPERJ,1979.
- 91.SCHUMPETER, J. A. "**Capitalismo, Socialismo e Democracia**", 1984  
Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- 92.SHAPIRO, C. and WILLIG, R. D. On the Antitrust Treatment of  
Production Joint-Ventures, **Journal of Economic Perspectives**, 1990  
vol.4, N° 3, pg. 113-130.
- 93.SHERER, F. "**Industrial Market Structure and Economic Performance**", 2ª ed, 1980, USA, Houghton Mifflin Company.
- 94.\_\_\_\_\_. "**Competition Policies for an Integrated World Economy**", 1994, The Brookings Institution, Washington  
D.C..
- 95.STIGLER, G. The Theory of Economic Regulation in **The Citizen and the State**, 1975, Chicago.
- 96.SULLIVAN, Lawrence Anthony. **Handbook of Antitrust Law**. West  
Publishing Company, 1977.
- 97.TRICHES, D. (1995), "**Fusões, Aquisições e Outras Formas de Associação entre Empresas**", Texto BNDES.

98. VERGARA, Sylvia. Sugestão para Estruturação de um Projeto de Pesquisa. **Cadernos de Pesquisa EBAP** 02/91, Fundação Getúlio Vargas.
99. VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O Último Trem para Paris**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
100. VELLOSO, João Paulo dos Reis (coordenador) et al **A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica: O Brasil e o Mundo da III Revolução Industrial**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1990.
101. VELLOSO, João Paulo dos Reis; MARTINS, Luciano (coordenadores), et al. **A Nova Ordem Mundial em Questão**. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1993.
102. VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
103. WILLIANSO, O. **Antitrust Economics**. Cambridge: Blackwell, 1989.

**ANEXO 1**

**Quadro I**

**Evolução das Transações entre Empresas**

Tipo/Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Aquisição Total ou do Controle	25	68	52	93	97	77	79	69	105	48
Compra de Participação Minoritária	6	45	59	87	83	50	43	75	63	71
Fusão	1	10	6	13	12	5	13	9	7	10
Joint-Venture	4	10	6	47	53	51	38	75	69	56
Incorporação	-	5	2	7	5	2	2	23	15	14
Total	36	138	144	247	250	185	175	251	259	199

\* Dados até set/94.

Fonte: Empresa de Consultoria Price Waterhouse

## Quadro II

### **Procedimentos Ingressados no CADE**

Período	Quantidade
1963	2
1964	3
1965	18
1966	2
1967	3
1968	4
1969	1
1970	3
1971	3
1972	7
1973	4
1974	4
1975	12
1976	6
1977	8
1978	11
1979	5
1980	15
1981	8
1982	4
1983	3
1984	5
1985	49
1986	76
1987	23
1988	23
1989	24
1990	11

Fonte: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**Quadro III**

**Processos Existentes no CADE\***

Atos de Concentração	53
Processo Administrativo	96
Averiguação Preliminar	82
Representação	89
Consulta	2
Comunicação	1
Total Geral	323

\* Em março de 1996.

Fonte: Conselho Administrativo de Defesa Econômica



## Quadro IV

### *Classificação das Indústrias pelo Grau de Concentração*

Competitiva	Oligopolista
- Não há barreiras à entrada de pequenos produtores.	- Há significativas barreiras à entrada de pequenos produtores.
- Poucos produtores com custos mais altos, com taxa de lucro nula ou pouco acima de zero.	- Produtores com custos mais altos (marginais) tem taxas de lucro significativamente maiores que zero e tem resistência financeira.
- Competição por preço tende a ajustar as taxas de lucro, assim como o potencial de crescimento da indústria ao ritmo da demanda, removendo eventuais desequilíbrios.	- Competição por preço não tem lugar nesta indústria.
- Firmas marginais respondem por uma parcela não negligenciável da produção da indústria.	- Firmas marginais não ocupam espaço digno de nota.
- Variações de preços garantem o equilíbrio entre a demanda e a capacidade produtiva no contexto de flutuações cíclicas, atraindo novos concorrentes ou expulsando os menos eficientes	- Não há competição por atuação de vendas; a ação se dirige para criar ou reforçar as barreiras.

Fonte: Guimarães, E.A. Acumulação e Crescimento da Firma.

## Quadro V

### *Características das Indústrias Competitiva e Oligopolista*

Característica	Competitiva	Oligopolista
Barreiras à Entrada	Não existem	Vantagem de escala; de custos; de diferenciação de produtos e barreiras institucionais e governamentais.
Grau de Concentração	Nenhuma firma detém parcela significativa do mercado.	Interdependência (atuação de uma tem implicação sobre as outras).
Posição das Firms	Grande nº de empresas; porte inferior à média indústria; curva de custos elevada; taxa de lucro próxima de zero ou negativa.	Curva de custos próxima à média; taxa de lucro razoável; fôlego financeiro.
Desenvolvimento Tecnológico	Incipiente.	Produto ou processo de alto nível, com mudanças tecnológicas frequentes.
Formação de Preços	Competição via preço.	Competição determinada pelo custo total = custo direto + custos indiretos.
Grau de Diferenciação	Pouca representatividade.	Vantagens de diferenciação de produtos refletem lealdade dos consumidores originárias da qualidade, serviço, propaganda, promoção, embalagens, etc.

Fonte: Guimarães, E.A. Acumulação e Crescimento da Firma.

## ANEXO 2

### **O relato de um caso de venda casada.**

Julgamos interessante ilustrar de forma sucinta como se procede a instauração de um processo administrativo nos trâmites institucionais, bem como relatar um caso de conduta de venda casada, que faz-se presente constantemente no dia a dia da sociedade.

Inicialmente, o Secretário de Direito Econômico toma conhecimento da ocorrência de determinada conduta tida por ilegal. Mediante despacho determina-se que sejam apurados os fatos e que o devido acusado se defenda. Com ou sem a defesa do acusado são recolhidas as provas pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SAE. O Ministério da Fazenda, por intermédio da SAE, é informado da abertura do processo administrativo, podendo prestar esclarecimentos sobre os fatos em apuração. Após concluída a instrução processual, o representado apresenta sua defesa final. Caso o Secretário de Direito Econômico concorde com a referida defesa determina-se o arquivamento do processo, recorrendo de sua decisão para o CADE. Caso contrário, se o Secretário entender que configura-se uma infração à ordem econômica, encaminha-se o processo ao CADE para julgamento.

Cabe ressaltar que não há recursos contra a decisão do CADE, que julga o processo administrativo. Se o interessado não aceitar a decisão do julgamento, a única saída possível é o ajuizamento de uma ação na Justiça.

Nesse exemplo que apresentamos, a Secretaria de Direito Econômico - SDE repassou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, um processo administrativo instaurado contra uma empresa X, líder no mercado de fotocopiadoras, acusada de pressionar os clientes a adquirirem apenas materiais de sua fabricação ou indicação, ou melhor, a empresa estava sendo acusada de praticar venda casada.

Como “venda casada” subentende-se o ato de uma empresa, que detenha poder de mercado, subordinar à venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço.

A partir do estudo do mercado dessa empresa, verificou-se que o mesmo é altamente oligopolizado ou seja um pequeno número de empresas atende à quase totalidade da demanda. A empresa X atendia a 77,7% do mercado de fotocopiadoras seguida de outras duas empresas que representavam 7,3% e 6,1%, respectivamente ao segundo e terceiro lugares. As demais empresas detinham juntas a parcela de 9,1% do mercado. Saliente-se, ainda, que a empresa X era líder no mercado de prestação de

serviços e de material de consumo (toner, revelador e cilindro), representando 91% desses mercados.

Em relação ao mercado relevante constatou-se, em estudo, que a respectiva empresa atuava basicamente a nível nacional, embora exportasse material de consumo e máquinas para alguns países da América do Sul e Caribe. Dentro do processo administrativo instaurado havia cópias de contratos realizados pela empresa em que se constatava sua má conduta, ao afirmar que materiais de consumo de outra procedência poderiam vir a gerar prejuízos às máquinas, o que levaria a suspensão da assistência técnica.

A empresa X alegou que as denúncias não tinham fundamento e que não poderiam se responsabilizar pela utilização, em suas máquinas, de materiais de consumo cuja procedência fosse ignorada, não qualificados tecnicamente. A empresa X levantou, também, a hipótese de segurança das instalações e por conseguinte, dos clientes quanto aos possíveis riscos decorrentes da utilização de outros materiais em seus equipamentos.

Ao julgar esse processo administrativo o CADE entendeu que a conduta da empresa representava uma “antítese da livre concorrência”. A cláusula contratual devia ser retirada, pois constituía uma forma ardilosa de impedir os clientes de executarem a escolha de outros fornecedores no

mercado, ou seja. mediante o mecanismo de pressão a empresa promovia a dominação do mercado.

O CADE considerou os efeitos econômicos negativos produzidos no mercado da seguinte forma: 90.000 clientes e 180.000 máquinas copiadoras instaladas; a potencialidade de danos ao mercado e os prejuízos causados aos concorrentes, com a devolução do material de consumo; as ilegítimas vantagens comerciais que foram auferidas. A empresa X recebeu uma multa no valor de, aproximadamente, um milhão de dólares além de ser obrigada a retirar do contrato as cláusulas que obrigavam os clientes a somente adquirirem materiais de consumo por ela especificados e os custos adicionais incorridos pela eventual utilização de material de terceiros. Estabeleceu-se, ainda, que a proposta de alteração dos contratos deveria submeter-se ao CADE para aprovação e que a empresa e seus empregados deveriam abster-se de comentários sobre a qualidade do material dos concorrentes, orientando para a necessidade de ajustar a máquina para acomodar o seu próprio material ou o de terceiros.

A empresa X entrou com uma ação cautelar para suspender os efeitos das penalidades. O juiz concedeu liminar, mediante depósito de multa, estando a questão *sub judice*.

Este caso ilustra como os prejuízos à livre concorrência convivem no nosso dia a dia. Muitas vezes os consumidores esbarram, sem se dar conta, em condutas de vendas casadas, que vão desde a compra do cimento com a imposição do transporte até a afirmação de que apenas os serviços autorizados são competentes tecnicamente para a prestação de serviços.

No caso da empresa X, se ficasse comprovado que os produtos dos concorrentes realmente causavam danos às máquinas da empresa ou ao serviço produzido, não haveria qualquer problema quanto às cláusulas contratuais estabelecidas, entretanto, essa comprovação não se fez. A conduta da mesma empresa foi analisada, também, nos EUA não comprovando-se, da mesma forma, a existência de qualquer irregularidade com os produtos dos concorrentes quando utilizados nas máquinas copiadoras da empresa X. A prática adotada pela empresa de vincular produto a serviço prejudicava a concorrência, inibindo a expansão do mercado.

Analisando o caso acima percebemos que a empresa X como fabricante de copiadoras, vendendo ou alugando, aproveitou-se de seu poder de mercado na assistência técnica aos equipamentos de sua fábrica, para impor a consumo de outro produto. Desse modo, as empresas no mercado que apenas produzem ou comercializam produtos de consumo ficam

impossibilitadas de continuarem atuando no mercado. Dada a falta de compradores, outras empresas não encontrariam razões para entrar nesse mercado.

Dessa forma, como ilustrado pelo caso acima, os órgãos de defesa da concorrência preocupam-se com os possíveis efeitos anticoncorrenciais, buscando caracterizar e definir o mercado relevante e a participação da empresa nesse mercado avaliando-se, então, a potencialidade ou a efetividade do dano causado à concorrência.