



129000629



TCC/UNICAMP H54d

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**



**DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL: DESAFIOS NO
CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DOS ANOS 90.**

Autora: Juliana Munhoz Hilal

Orientadora: Maria Carolina de A. F. de Souza ✓

Banca: Ana Lucia Gonçalves da Silva

**TCC/UNICAMP
H54d
IE/629**

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 1997. ✓

CEDOC/IE

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	01
INTRODUÇÃO.....	02
1. ELEMENTOS CONCEITUAIS	
1.1. Conceito de Concorrência.....	05
1.2. Defesa da Concorrência: Conceitos envolvidos.....	17
1.3. Atuação da Defesa Antitruste.....	23
2. EVOLUÇÃO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	26
3. POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL	
3.1. Transformações no Cenário Concorrencial.....	36
3.2. Evolução da Defesa Econômica no Brasil.....	39
4. ANÁLISE DE CASOS SUBMETIDOS AO CADE.....	50
4.1. Ato de Concentração nº 16/94.....	51
4.2. Ato de Concentração nº 27/95.....	62
4.3. Conclusão.....	67
5. DESAFIOS NO CONTEXTO ATUAL E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	75

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer em primeiro lugar à professora Maria Carolina A. F. de Souza, pelas orientações precisas, informações prestadas, correções criteriosas, pela grande atenção dispensada e, acima de tudo, pela calma e confiança no trabalho.

À professora Ana Lucia Gonçalves da Silva pela prestatividade e leitura atenta.

Ao professor Wilson Suzigan pela ajuda na correção do projeto e indicação de bibliografia.

Aos demais professores, pelos conselhos e críticas construtivas.

Aos funcionários da biblioteca pela atenção, gentileza e perdão a tantos atrasos.

Aos meus pais por estarem sempre presentes e aos amigos que sempre estiveram por perto quando precisei.

INTRODUÇÃO

Nos anos recentes, com a abertura dos mercados à concorrência internacional, privatizações e queda do controle de preços, tem-se observado mudanças nas estratégias das empresas na busca por competitividade. Diante da globalização dos mercados, o reposicionamento estratégico das empresas tem levado, em associação a uma maior racionalização de atividades e acesso a novos mercados e tecnologias, a uma tendência à concentração. A intensificação de fusões, compras e incorporações é ilustrativa a esse respeito, com efeitos (e refletindo os efeitos) sobre a estrutura industrial e mesmo sobre os padrões de concorrência.

Nessas circunstâncias, não é difícil concordar com recomendações que enfatizam a criação de um ambiente interno competitivo como essencial ao aumento da competitividade da indústria local (Porter, 1990). As dificuldades surgem quando se trata de definir os mecanismos e as instituições que devem ser acionados para garantir a concorrência (até porque, há claras diferenças quanto às interpretações do que seja concorrência). Se concorrer significa disputar posições no mercado, qual o significado de defender a concorrência? Garantir a convivência dos diversos capitais nessa disputa? Monitorar a disputa de forma a impedir abusos de posição dominante no mercado que possam prejudicar os consumidores? No contexto atual de acirramento da concorrência, essas questões tornaram-se mais relevantes.

Em termos gerais, a defesa da concorrência tem como principal objetivo restringir práticas que possam bloquear o processo concorrencial, como importante mecanismo para o alcance da inovação técnica e da eficiência produtiva e alocativa. Assim, a eficiência deveria ser o principal aspecto a ser estimulado por uma política de concorrência (Nascimento, 1996).

É nesse quadro que se situa o debate sobre o papel (ou não) da defesa da concorrência. Uma linha de autores defende que "é primordial que o sistema de defesa da concorrência atue de forma a garantir esse ambiente competitivo que leve as empresas a operarem com eficiência, reduzindo custos e repassando estes ganhos para o consumidor" (Pereira, 1996:24). Outra linha de argumentação ressalta que, em face de uma economia globalizada e aberta à competição internacional, leis de defesa da concorrência perderiam sua função. A concorrência com similares importados seria suficiente para restringir abusos de posição dominante no mercado. A aplicação de leis de defesa da concorrência poderia até ser nociva à economia, uma vez que impediria o alcance de economias de escala resultantes da concentração.

O conteúdo do debate indica que as legislações e as ações dos órgãos de controle antitruste devem ser reavaliadas, de tal forma que levem em consideração a nova realidade do mercado mundial.

Neste trabalho pretende-se avançar no entendimento dos desafios impostos, no contexto atual, à definição e reformulação das políticas de concorrência. O trabalho é dividido em quatro partes principais. A primeira

corresponde à recuperação, em grandes linhas, dos principais aspectos das diferentes abordagens do conceito de concorrência, análise da evolução do conceitos de defesa da concorrência e dos demais conceitos envolvidos (concentração, concorrência, abuso de poder econômico, etc.). A segunda parte é composta pela apresentação da evolução da defesa da concorrência e sua atuação no Brasil e no mundo.

A terceira parte envolve a sistematização de alguns pareceres sobre casos importantes (Gerdau, Kolynos, etc.) que foram submetidos à apreciação do CADE, e a verificação de sua aderência ao que foi levantado na revisão bibliográfica.

A parte final contém o resultado das reflexões acerca do possível papel da defesa da concorrência no contexto atual.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS CONCEITUAIS

1.1. Conceito de Concorrência¹

Neste item pretende-se recuperar, em grandes linhas, os principais aspectos das diferentes abordagens do conceito de concorrência, pois tal recuperação mostra-se essencial para o entendimento do papel da defesa da concorrência. Como a teoria a esse respeito é bastante fragmentada, a análise da concorrência envolverá necessariamente a sistematização de uma série de contribuições.

Segundo Possas (1993), a concorrência deve ser entendida como um processo seletivo inerente a qualquer economia mercantil, "pelo qual as decisões de produzir tomadas privadamente devem necessariamente passar para que adquiram validade social. Em vista desse processo, as firmas elaboram estratégias para sobreviver e se expandir e, em se tratando da economia capitalista, para obter lucros" (Possas, 1993:1-2). Para Possas (1989:59), a concorrência é "um processo de defrontação ("enfrentamento") dos vários capitais, isto é, das unidades de poder de valorização e de

¹ Esta parte do texto está baseada, principalmente, em Possas (1993).

expansão econômica que a propriedade do capital em função confere”. Esse processo de defrontação, enquanto processo seletivo, inclui a possibilidade de elaboração de estratégias, por parte dos agentes, que visem uma ampliação do capital, por meio de uma diferenciação em relação aos concorrentes. Diante disso, pode-se dizer que o processo concorrencial é caracterizado pela busca constante por vantagens competitivas, que deve ser sempre renovada em virtude da busca também constante dos demais agentes, que faz com que os vitoriosos do presente não o sejam necessariamente em um futuro próximo. Além dessa busca por uma diferenciação dos produtores e da constante renovação dessa diferenciação, outros mecanismos importantes de concorrência podem ser destacados, como a mobilidade dos agentes e fatores, que possibilita a entrada de novos produtores e a difusão das vantagens obtidas e a constituição de associações e alianças com os mais diversos fins.

As vantagens adquiridas são maiores quando a implementação da estratégia dos agentes implica em ruptura com as formas de produzir e vender antes existentes. Para Schumpeter este processo é chamado de inovação, ou seja, a busca do novo, e gera grande dinamismo e desenvolvimento do sistema. Isso porque diferencia os produtos de um agente frente aos demais, alterando seus custos e/ou sua demanda. Porém, o desenvolvimento desses novos processos ou produtos envolve a criação de monopólios temporários dos inovadores e é impulsionado pela possibilidade de obtenção de ganhos extraordinários.

Um ponto fundamental é levantado por Schumpeter: o incentivo à inovação é o lucro por ela gerado, decorrente da diferenciação em relação aos demais concorrentes, que por isso pode ser chamado de lucro monopolista. A eliminação dos monopólios (e portanto do lucro monopolista) implicaria eliminação da própria inovação, pois não haveria estímulo à sua busca. Pode-se portanto afirmar que a criação de monopólios e a apropriação de riqueza é parte inerente ao processo concorrencial. Porém, a visão dominante de concorrência envolve conceitos muito diferentes. Por muitos anos, a concorrência foi a "busca das condições necessárias e suficientes para que qualquer traço de monopólio e de poder fosse eliminado".

Essa não será a idéia de concorrência adotada neste trabalho, mas sim a de uma busca constante por melhores desempenhos frente aos demais produtores, possibilitando assim uma maior apropriação e valorização do capital. A seguir serão apresentadas sucintamente algumas das principais abordagens sobre a organização industrial.

Uma contribuição importante a ser destacada é a oferecida por Mason (1939), que intencionava lançar alternativas na busca por uma compreensão dos mercados, relacionada principalmente à capacidade das grandes empresas de mudar o ambiente em que se inserem. Para ele, as diferenças nas condutas das empresas, ou seja, nas suas políticas de preços, decorrem de diferenças na estrutura do mercado. Essas condutas diferenciadas, por sua vez, seriam responsáveis por diferentes desempenhos econômicos. Estaria

portanto estabelecida uma cadeia de causalidade no sentido estrutura ⇒ conduita ⇒ desempenho; sendo que, para uma análise da estrutura do mercado deveriam ser analisados os critérios: número de vendedores e compradores, suas participações no mercado (*market share*), presença e dimensão das barreiras à entrada de novas firmas, a intensidade da integração vertical, a concentração geográfica, etc. (Fontenele, 1995).

Apesar desta explícita relação causal, alguns efeitos no sentido contrário ao da cadeia deveriam ser considerados (efeitos *feedback*). Como exemplo temos a tecnologia, que poderia ser alterada (e na grande maioria das vezes seria) por meio da pesquisa, que é uma expressão da conduita. Essa mudança na tecnologia alteraria as condições de custos, diferenciação dos produtos, etc., que constituem características claras da estrutura do mercado, invertendo assim o sentido da relação previamente apresentada (outro exemplo seria a reação de preços de vendedores de um mercado, alterando assim as barreiras à entrada no mercado). "A importância da relação causal e os efeitos *feedback* representam, na verdade, a capacidade que possui a grande empresa de modificar o ambiente e dele também retirar parte de suas ações no processo de determinar preços, característica fundamental dos mercados concentrados" (Fontenele, 1995:26).

Nos anos 50, Bain (1968) mudou o foco da análise da organização industrial. Ele baseava-se na associação esperada entre estrutura e desempenho, mas inaugurava a abordagem que considera a ligação de

causalidade direta entre estrutura e desempenho, não enfatizando a conduta como elo intermediário. A partir dessa concepção, determinações de performances de mercado poderiam ser feitas levando em conta unicamente variáveis de estruturas de mercado (Fontenele, 1995).

Bain se propunha a analisar as condições de permanência e estabilidade do monopólio e, por conseguinte, as possíveis ações públicas que possam limitar e restringir a sua extensão. As barreiras à entrada constituem o centro de sua análise da estrutura dos mercados, devendo ser entendidas como vantagens não generalizáveis que permitem às firmas estabelecidas no mercado manter margens de lucro acima do normal sem atrair novos concorrentes. Sua análise envolveu uma rigorosa conceituação dessas barreiras, com a explicação de sua natureza e a busca de uma forma de medidas, de forma que se pudesse avaliar posteriormente a possibilidade de surgimento e manutenção de um monopólio. Isso remete à análise do conceito de condição de entrada, que se refere “à capacidade (ou não) de novas firmas ingressarem e competirem numa indústria passando a afetar, caso ocorra, as condições de existência do monopólio” (Fontenele, 1995:31).

A condição de entrada determina o nível de preços que pode ser praticado pelas firmas já estabelecidas no mercado, sem que este caracterize atração para a entrada de novos concorrentes. Por outro lado, determina, também, qual seria a magnitude da entrada no mercado caso um preço acima do nível que atrai fosse praticado. Dessa forma, as condições que caracterizam

a situação do monopólio seriam determinadas não apenas pelo nível de concentração já existente no mercado (firmas estabelecidas), mas também pela situação dos concorrentes potenciais (Fontenele, 1995).

Para Bain, os principais determinantes das barreiras à entrada são: diferenciação de produtos, vantagens absolutas de custo e economias de escala. A partir da análise desses fatores o autor determinou uma classificação referente aos casos mais importantes de barreiras à entrada:

- entrada fácil: ocorre quando nenhum dos concorrentes (estabelecido ou potencial) apresenta vantagem significativa de custos, o que determina que tentativas de obter lucros extraordinários não obteriam sucesso. Nessa situação preços acima do custo médio mínimo induziriam à entrada;

- entrada efetivamente impedida: nessa situação uma vantagem poderia se constituir para firmas estabelecidas caso o lucro de curto prazo fosse sacrificado para prevenir a entrada de novos concorrentes e a redução dos lucros futuros;

- entrada bloqueada: ocorre quando o preço maximizador de lucros no curto prazo é menor do que o preço que induziria a entrada.

Bain conclui que, na ausência de barreiras à entrada, seria impossível o exercício de poder de mercado no longo prazo, o que acabaria por restringir o aparecimento ou a manutenção do monopólio. A partir daí, importante recomendação é apresentada por Bain acerca da execução de políticas

concorrenciais: "alguma atenção pode ser dada para as implicações de nossos resultados para as políticas públicas...Uma vez que a condição de entrada constitui-se de uma dimensão da estrutura de mercado que pode ter um impacto preciso sobre o caráter e a possibilidade da competição, parece razoável que uma política antitruste...deva dar uma atenção sistemática maior do que tem dado, ao favorecimento das condições de entrada que poderiam facilitar a competição efetiva e à prevenção de mudanças nestas condições que pudessem afetar de forma adversa a possibilidade de competição" (Bain, citado em Fontenele, 1995:253-254).

Dessa forma, faz sugestões acerca de políticas nos casos de existência de barreiras por economias de escala, vantagens absolutas de custo de firmas estabelecidas, grande diferenciação de produto, etc. Segundo o autor, as decisões dos formuladores das políticas deveriam ser tomadas de forma cuidadosa e mediante avaliação prévia dos possíveis efeitos negativos advindos de tais intervenções. Para ele, os piores efeitos seriam os que atingissem a eficiência e estabilidade da indústria.

Ao analisar a importância do grau de concentração para a competição, Bain ressalta o fato de que a performance de mercado em setores muito concentrados estaria em um nível melhor (no que se refere ao social) se estes não fossem dotados de barreiras à entrada. Para ele, "políticas destinadas a reduzir as barreiras à entrada excessivas, podem ser consideradas alternativas ou mesmo suplementares para reduzir os níveis de concentração.

Concentração elevada pode ser um fenômeno relativamente inócuo se as barreiras à entrada fossem reduzidas a um nível moderado” (Bain, 1968, citado em Fontenele, 1995:257).

Outro estudo importante sobre a concorrência e estruturas de mercado é o de Steindl, que foca sua análise nas conseqüências dinâmicas das vantagens competitivas para a estrutura do mercado. Para ele, os diferenciais de custos (diferenciais de margens de lucro) determinam diferentes potenciais de acumulação e crescimento das firmas. Assim, o crescimento de uma firma que apresenta custos menores pode aumentar ainda mais as suas vantagens, caso lhe possibilite economias de escala adicionais. Se o potencial de crescimento da firma for muito grande frente à expansão do mercado, isso poderá levá-la à adoção de políticas de concorrência mais agressivas. Para tanto, a empresa deverá levar em conta o espaço no mercado que ela poderá ganhar, as possíveis respostas dos concorrentes e os custos da estratégia.

As abordagens apresentadas anteriormente, ao tratarem de forma mais aprofundada conceitos importantes como barreiras à entrada, concorrência potencial, inovação, etc., fornecem importante instrumental para uma análise de políticas concorrenciais. Além disso, outras contribuições são também relevantes para a discussão do tema, como a apresentada pela Escola de Chicago, que defende o livre mercado com grande entusiasmo. As hipóteses principais adotadas por seus representantes são²:

²Reprodução da exposição das hipóteses de Shepherd, segundo Fontenele (1995).

a-) A idéia de que a posição dominante no mercado decorre de maior eficiência. Dessa forma, inverte-se a relação causal do *mainstream* (estrutura → desempenho), fazendo com que o sentido de determinação seja de desempenho para estrutura. Assim, uma concentração elevada não só poderia ser aceita, como também deveria ser estimulado, já que seu efeito negativo seria desprezível.

b-) Como a concentração é resultante de maior eficiência, as únicas atitudes preocupantes seriam aquelas que promovem conluios³.

c-) A busca por poder de monopólio (ao invés de eficiência) não geraria lucros monopolistas, já que tal estratégia envolveria ações muito custosas.

A análise de tais hipóteses é apontada como fundamental na determinação de ações de política econômica. Como nessa visão a concentração é fruto de maior eficiência, nos julgamentos da área antitruste as empresas deveriam ser absolvidas, já que suas ações expressariam maior eficiência (eficiência essa que possibilitaria o usufruto dos resultados dos seus méritos). Pode-se perceber então que tal abordagem mostra-se defensora das elevadas participações de mercado, defendendo claramente o abandono da maioria das leis antitruste ou de caráter intervencionista.

Na década de 80 surge uma nova contribuição importante à teoria da concorrência e da organização industrial, tendo Baumol como seu principal

³ Mesmo a ocorrência de conluios não seria tão preocupante, uma vez que estes são considerados transitórios, devido à ocorrência de conflitos internos ou traições.

representante. A Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC) buscava mostrar a possibilidade de existência de mercados concentrados, sem que isso implicasse perda de eficiência (como alegado por teorias anteriores) (Fontenele, 1995).

A TMC adota como hipóteses a entrada livre e sem limites (as firmas defrontam-se com as mesmas curvas de demanda), as firmas estabelecidas não modificam seus preços antes que os ingressantes obtenham os lucros previstos (entrada ocorre mais rapidamente que as alterações nos preços que poderiam ser realizadas pelas firmas já estabelecidas) e não existem custos de saída (não existem *sunk-costs*). A análise das barreiras à entrada de Bain é substituída pela máxima contestabilidade do mercado e pela determinação endógena da estrutura industrial, que pode inverter a relação de causalidade entre estrutura e desempenho.

Nessa teoria, a contestabilidade não depende da atonicidade, o que faz com que a eficiência não seja necessariamente função crescente do número de firmas do mercado. Assim, o ponto ótimo não é resultado exclusivo de mercados perfeitamente competitivos, com redução da eficiência à medida que o número de firmas diminui. Pelo contrário, qualquer mercado contestável poderia alcançar o ponto ideal. Uma idéia central da teoria é a configuração factível e sustentável. Será factível se a produção se der de forma a atender a demanda aos preços vigentes, sem que qualquer firma incorra em prejuízo. A sustentabilidade se daria se não houvessem estratégias de entrada que

levassem à obtenção de lucros (mesmo que transitórios). Assim, para que uma configuração estivesse em equilíbrio em um mercado contestável, não poderia oferecer oportunidades de entrada lucrativa (Fontenele, 1995). Nessa teoria, como as firmas competem em um meio com máxima competição potencial, até mesmo o monopolista puro é inibido pelas ameaças dos entrantes, de forma que é obrigado a praticar preços de uma estrutura perfeitamente competitiva.

Essa teoria gerou grande discussão quanto à natureza da intervenção pública, uma vez que determina a possibilidade de existência de estruturas concentradas e ao mesmo tempo eficientes. A demonstração de tal possibilidade acabava por alterar o foco de análise das autoridades, deslocando o enfoque do número e tamanho das firmas para os obstáculos à contestabilidade. O dever do Estado seria então a determinação de existência (ou não) de tais obstáculos e sua remoção. Em um mercado contestável, qualquer equilíbrio seria caracterizado por lucros normais, mesmo que em condições oligopolistas ou monopolistas, inexistindo assim qualquer ineficiência. É importante destacar que a TMC não concordava com as correntes que acreditavam que toda e qualquer intervenção seria geradora de ineficiências, ou seja, a idéia não era de que o mercado sozinho poderia resolver todos os problemas. Ao contrário, acreditavam que as leis antitruste tinham um importante papel a desempenhar e que a própria teoria poderia ajudar a identificar (Fontenele, 1995).

A maioria das críticas às concepções teóricas de estrutura dos mercados apresenta o comportamento estratégico das empresas como elemento fundamental. Exatamente por isso, alguns autores passaram a incorporar a interação estratégica à análise da organização dos mercados, utilizando a Teoria dos Jogos. Essa parte da constatação de que, em um mercado concentrado, as decisões de preços dos agentes são interdependentes. As firmas que reconhecem tal fato (nem todas têm essa percepção) sabem que seus lucros seriam maiores se suas estratégias envolvessem políticas cooperativas, quando comparados aos obtidos em situações de ações isoladas⁴ (Fontenele, 1995).

A breve recuperação dos principais pontos dessas abordagens permite a formulação de algumas conclusões importantes. Primeiramente pode-se dizer, com base em tais teorias, que na determinação de políticas de concorrência não se pode levar em conta apenas os conceitos tradicionais de concorrência efetiva (entre as firmas já instaladas), grau de concentração e concorrência por preços. Ao contrário, pode-se propor que conceitos como concorrência potencial, barreiras à entrada e inovação devem ser analisados com grande atenção.

Há outro ponto fundamental, que diz respeito à relação (defendida por muitos) entre concorrência e atômidade do mercado. A análise das abordagens apresentadas permite um questionamento da idéia de que, quanto

⁴ Situação correspondente ao Equilíbrio de Nash.

maior o número de concorrentes maior o grau de concorrência. Elementos são fornecidos para uma visão diferente que defenda que mercados oligopolizados possam ter (e provavelmente terão) um grau de concorrência mais elevado que o existente em mercados atomizados.

1.2. Defesa da Concorrência: Conceitos Envolvidos

O termo política de concorrência pode ser entendido de duas formas distintas. Uma definição mais ampla, determinada pelos objetivos, corresponde ao conjunto de políticas de regulação, que caracterizam as regras da competição. De acordo com tal definição, fariam parte da política de concorrência as medidas de comércio exterior, de entrada e saída de mercados, de definição de preços, de compras governamentais, regras antitruste e de defesa do consumidor. A política de concorrência seria, então, um conjunto de regras destinadas a direcionar os benefícios da competição em um sistema econômico, para os objetivos de um certo padrão de desenvolvimento.

Uma segunda definição, menos ambiciosa e mais usual, caracteriza a política de concorrência como correspondente à política antitruste, originada no

último quarto do século XIX, em face do processo de concentração e centralização do capital ocorrido nos países industrializados (Salgado, 1992).

As políticas antitruste têm suas raízes em diferentes abordagens. A visão ortodoxa sustenta que a função principal de tais políticas seria a de impedir que condutas empresariais restringissem ou destruíssem a ação das forças de mercado, limitando a competição por meio de abuso de posição dominante ou de poder de mercado. Isso porque tais condutas acabariam por reduzir o grau de eficiência na alocação dos recursos e o nível de bem-estar social, mediante a fixação de preços maiores que os custos marginais.

Essa interpretação tem como ponto de sustentação a proposição de que a livre concorrência, ou seja, o mecanismo da "mão invisível" do mercado, seria capaz de garantir o maior benefício possível para a sociedade. Para tanto porém, ela teria que ser protegida de alguns efeitos perniciosos gerados no próprio processo concorrencial. Isso porque a busca dos agentes privados pela obtenção de lucros maiores acarretaria, em certas circunstâncias, o acúmulo desigual de poder econômico, tornando tais agentes capazes de interferir a seu favor nas condições da competição.

Um dos dilemas centrais da ação antitruste estaria portanto em definir até que ponto a liberdade para que os agentes busquem seus próprios interesses traria benefícios à sociedade. A busca de resposta para tal dilema por parte da visão antitruste dominante na atualidade baseia-se na definição neoclássica da concorrência, concebendo a competição entre as empresas

como um mecanismo de ajuste que elimina lucros extraordinários e leva a produção de cada bem ao nível determinado pelas preferências dos consumidores, ao preço de equilíbrio. Percebe-se portanto um conceito de concorrência totalmente distinto da concepção de enfrentamento entre capitais. O que surge é a noção de uma estrutura de mercado atomizada e onde os agentes detenham todas as informações uniformemente, onde os produtos sejam homogêneos, onde haja um grande número de demandantes e livre mobilidade de fatores.

Pode-se dizer então que a visão antitruste tradicional baseia-se em uma idéia marcadamente estática do mercado, que supostamente assumiria uma configuração ótima no caso de mercados perfeitamente competitivos. A partir de tal abordagem, e dado que poucos mercados (se é que há algum) operam em tais condições, a ação antitruste assume o papel de tentar evitar o aparecimento de fatores nocivos à concorrência como as barreiras à entrada, a concentração de fatias de mercado (*market shares*) e oportunidades de ações discricionárias. Tal atuação busca impedir que empresas possam diminuir as opções de escolha dos consumidores ou a ação dos concorrentes, o que prejudicaria a eficiência do mercado e permitiria aos produtores elevarem seus preços e lucros, penalizando consumidores (Possas et alii, 1995).

O principal problema resultante da adoção da concorrência perfeita como parâmetro para a definição da política antitruste está no fato de que, nas

últimas décadas, a organização industrial tornou-se predominantemente oligopolista, o que (ao contrário do que prega a teoria neoclássica) não tornou, necessariamente, as economias menos competitivas. O que ocorre atualmente é que os oligopólios concorrem fortemente entre si, porém usando armas diferentes da tradicional guerra de preços. Novas estratégias se desenvolveram e passaram a ser grandemente utilizadas pelas empresas, como a ampliação da escala como forma de reduzir os custos, por meio de inovações tecnológicas (frutos de grandes esforços em pesquisa e desenvolvimento) e diferenciação dos produtos, aperfeiçoamento de processos produtivos, etc.

Utilizando tais estratégias as empresas oligopolistas concorrem acirradamente, seja para conquistar novos mercados, seja para manter suas participações, caracterizando-se dessa forma como “máquinas de crescimento de modernização” (Salgado, 1992:3). Isto porque, ao utilizar tais estratégias de competição, acabam atuando com custos e preços mais baixos do que o fariam em mercados atomizados. Além disso, devido ao constante processo de busca por inovações tecnológicas e sua rápida difusão, geram uma tendência à redução dos preços reais ao longo do tempo. Pode-se dizer então que, dependendo da pressão competitiva a que estejam submetidas as firmas, os mercados oligopolizados proporcionam à sociedade um nível de bem-estar mais elevado do que o alcançado em condições perfeitamente competitivas,

por gerarem uma maior gama de produtos à disposição dos consumidores, vendidos a preços menores e de melhor qualidade.

Porém, paralelamente a este lado virtuoso e gerador de eficiências, os mercados oligopolistas apresentam um outro lado, gerador de ineficiências e redutor de bem-estar. A manifestação desta outra face do oligopólio faz com que este seja o tipo de mercado em que mais se observam práticas que ferem as regras da competição e, portanto, que mais exige intervenção das instituições de defesa da concorrência. Isso ocorre porque a existência de poucos concorrentes e a grande interdependência entre eles geram a necessidade e ao mesmo tempo criam possibilidades para tomadas de decisões combinadas. Esse tipo de comportamento colusivo é impulsionado pela necessidade de reduzir riscos e incertezas, que são inerentes ao ambiente capitalista em geral, mas mais acentuados em mercados de estrutura oligopolizada. Esse tipo de estratégia inibe as pressões concorrenciais, o que acaba por reduzir a adoção das estratégias que levam à eficiência na competição oligopolista.

É importante ressaltar, porém, que, em alguns casos, acordos redutores de incertezas levam a resultados positivos para a eficiência do mercado, como as alianças estratégicas e as *joint ventures* voltadas para pesquisa e desenvolvimento. Tais casos têm se tornado cada dia mais comuns, devido ao grande estímulo proporcionado pela globalização dos mercados e dos enormes riscos e gastos necessários à sobrevivência e ao crescimento das

empresas em âmbito mundial. Como resultado, têm-se observado aumento da competição entre grandes grupos, maior diversidade de produtos, redução dos preços e elevação da qualidade dos bens.

Os acordos entre empresas não constituem o único fator prejudicial à concorrência nos mercados oligopolistas. Há também o abuso de posição dominante e as práticas restritivas, que implicam em efeitos predatórios e negativos para concorrentes e consumidores. Pode-se dizer que uma empresa possui posição dominante quando esta tem liberdade de ação, ou seja, quando não tem sua estratégia determinada em função das restrições da competição, ou quando tem o controle sobre a viabilidade econômica de seus parceiros comerciais (para cima ou para baixo ao longo da cadeia produtiva) (Bonar & Krueger, 1991).

Em um mercado oligopolista, o principal objetivo da defesa da concorrência constitui a coibição dos aspectos negativos e viciosos do oligopólio e o estímulo dos aspectos virtuosos, ligados à expansão da capacidade produtiva e à inovação de produtos e processos. Tal entendimento evidencia o aspecto mais essencial da política antitruste: "a preocupação com o bem-estar do consumidor e com a manutenção de práticas competitivas, no suposto de que a concorrência é a maior garantia para que os consumidores possam realizar escolhas genuínas e ter à sua disposição produtos de boa relação qualidade-preço" (Salgado, 1995:5).

A partir do que foi dito até então, pode-se definir os objetivos fundamentais da política antitruste como:

1. estimular aos fatores virtuosos da concorrência (principalmente a oligopolista);
2. restringir práticas colusivas para fins defensivos e que impliquem em resultados nocivos à concorrência;
3. evitar o abuso de posição dominante no mercado (Salgado, 1995).

1.3. Atuação da Defesa Antitruste⁵

A atuação da defesa antitruste pode se dar de acordo com dois padrões básicos: a regulação de conduta e a regulação de estrutura. A regulamentação baseada no controle da conduta corresponde à definição de normas de comportamento para as empresas em um mercado. A conduta pode ser punida *per se* ou mediante avaliação do impacto de ações dos agentes sobre a concorrência e sobre a satisfação dos consumidores. Nesse último caso, é aplicada a *rule of reason*, partindo da análise de condicionantes, motivações e consequências das condutas sobre determinado mercado. Tal tipo de

⁵ Este item baseia-se principalmente no texto de Salgado (1995).

regulação exige que a entidade controladora possua um conhecimento prévio do funcionamento normal do mercado em questão.

A abordagem *per se* caracteriza-se pela proibição absoluta de determinados tipos de comportamentos, fazendo com que a entidade reguladora apenas se certifique de que o comportamento realmente ocorreu. Isso faz com que tal tipo de atuação demande menos recursos e esforços do que os demais casos. No caso do uso da *rule of reason*, análises mais aprofundadas são necessárias. Isso porque as condutas não são julgadas de acordo com regras pré-determinadas e válidas para todo e qualquer caso. Para que uma conduta seja ilegal ela terá de gerar um efeito líquido negativo para a concorrência, que será determinado pela observação dos efeitos do comportamento e pela contraposição de prejuízos e benefícios gerados à competição.

A regulação de estrutura busca monitorar o funcionamento dos mercados através da análise de fusões, aquisições e acordos entre empresas. Nesse caso, é importante considerar os benefícios gerados pelas fusões, aquisições ou acordos (ganhos de eficiência, economias de escala, redução de custos, etc.), mas deve-se levar em conta que tais efeitos nem sempre ocorrem. Além disso, as operações de fusões, aquisições e acordos podem levar à ocorrência de efeitos nocivos, como o aumento do poder de mercado, abuso de posição dominante e comportamentos colusivos. A possibilidade de ocorrência de tais efeitos depende do setor em que se realiza a operação. Em

setores tradicionais, com estruturas já definidas e tecnologia difundida, as fusões e aquisições oferecem mais perigo à concorrência, já que possibilitam a ocorrência de ações defensivas. Já no caso de setores caracterizados por alta tecnologia e grandes gastos com P&D, a concentração de mercado não é apenas aceitável, mas também desejável. Isso porque possibilita maiores investimentos em atividades de pesquisa, por constituir importante estímulo à adoção de estratégias competitivas. Em tais setores são também desejáveis as *joint ventures* voltadas para atividades de pesquisa, já que aceleram o ritmo das atividades de P&D por diluírem riscos e incertezas.

De acordo com a regulação de estrutura uma operação é declarada ilegal se dois fatores se verificarem: 1) caso seja adotada por uma empresa em posição dominante no mercado e 2) caso o comportamento seja nocivo a consumidores ou empresas a ela ligadas.

Nesse caso, o foco da entidade reguladora torna-se mais restrito, se comparado às duas abordagens anteriores, pois concentra-se apenas nas empresas grandes, detentoras de parcelas de mercado consideráveis.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A política de concorrência teve suas origens no final do século XIX, período caracterizado, nos países desenvolvidos, por amplo processo de concentração e centralização do capital. Esse momento da indústria norte-americana foi marcado por um profundo processo de mudança estrutural, com a ocorrência de numerosas fusões, aquisições e consolidações. Além disso, constituíram os primeiros trustes que se caracterizavam por atividades claramente anticompetitivas. O primeiro caso, que serviu de impulso aos posteriores, foi o *Standard Oil Trust*, formado em 1822.

Esse processo de reestruturação provocou grande preocupação nos cidadãos americanos, uma vez que o aumento considerável da concentração do poder econômico colocava em xeque um dos pilares centrais de sustentação da sociedade americana: a livre iniciativa. As restrições à competição, amplamente utilizadas pelas grandes empresas, causavam grande apreensão à população. Tal agitação popular foi, portanto, o principal fator propulsor da instituição das leis antitruste. É importante notar que não havia, inicialmente, qualquer recorrência à teoria econômica para a

determinação das regras, que surgiram basicamente como resposta às agitações políticas da época (Salgado, 1992).

A primeira lei a ser lançada foi o *Sherman Act*, de 1890, que buscava inibir uma série de práticas vistas como nocivas à competição. Seus principais pontos eram a proibição de contratos, combinações, conspirações que restringissem o comércio, monopólios, tentativas de monopolização e combinações ou conspirações visando o monopólio. Apesar da designação do *Sherman Act* para impedir uma grande variedade de práticas anticompetitivas, estas continuaram a existir, uma vez que o ato não foi efetivamente implementado nos primeiros anos de sua existência. Além disso, o *Sherman Act* aplicava-se estritamente à conduta das empresas, o que exigia que os reguladores conseguissem provar que uma conduta particular era motivada pela restrição de competição ou monopolização de um mercado, para que a operação fosse condenada. Tal tarefa, porém, constituía uma atividade extremamente complicada, que acabava não se concretizando, o que fazia com que as operações não fossem impedidas.

Em 1914 foi aprovado o *Clayton Act*, com a intenção de ampliar o escopo da legislação antitruste e impedir outras práticas potencialmente anticompetitivas. Seus principais pontos são: a proibição da discriminação de preços (como forma de restringir o comércio ou monopolizar um mercado), vendas casadas e contratos exclusivos. O mais importante porém, é o fato de o ato desencorajar o desenvolvimento de certas pré-condições estruturais para

o comportamento anticompetitivo: eram proibidas fusões que tendessem a lesar substancialmente a competição e uniões de diretorias (*interlocking directorates*) de firmas concorrentes. A idéia principal era proibir as práticas comerciais que pudessem levar à concentração das estruturas de mercado.⁶ Dessa forma, respondia-se à necessidade de “proteger as bases materiais da democracia americana, garantindo, dessa forma, o espaço da livre iniciativa e igualdade de oportunidades a todos” (Salgado, 1992:3). Tal atitude mostrava-se essencial devido à forma de organização da sociedade americana, baseada na propriedade privada e livre iniciativa para todos os indivíduos (inclusive os agentes econômicos de pequeno porte). Assim, tanto o Sherman Act quanto o Clayton Act fundavam-se na preocupação com a manutenção de uma estrutura fragmentada de poder econômico, que impedisse a ditadura do mais forte⁷.

Além dessa questão, havia na época (como há hoje) a necessidade de responder à questão central que cerca a execução e determinação de políticas antitruste: como compatibilizar o máximo bem-estar social com o máximo de eficiência econômica. A resposta melhor construída, que se tornou hegemônica, foi a baseada nas clássicas idéias utilitaristas, aperfeiçoadas pelo arcabouço neoclássico. Para tais economistas, a resposta residia em uma organização composta por todos os mercados em situações perfeitamente

⁶ Em 1914 também foi criado o Federal Trade Commission Act, com a intenção de direcionar os procedimentos para a execução das leis antitruste. Tal ato criou a Federal Trade Commission, entidade administrativa com autoridade quasi-judicial para impor as leis antitruste (Boner e Krueger, 1991).

⁷ Nos EUA, as regras antitruste ditam linhas gerais e não procedimentos detalhados, contrastando com a lei alemã que será analisada mais adiante.

competitivas. Dessa forma, o sistema de preços garantiria uma alocação eficiente de recursos, que garantiria o máximo bem-estar social.

Orientada por tal corrente teórica, a tradição da política antitruste americana tem sido então a de regular a estrutura dos mercados para aproximá-la do ideal competitivo. Como pressupõe-se que estruturas concentradas (com barreiras à entrada) levem a aumentos de preços e utilização de práticas que busquem o alcance (ou manutenção) da posição de monopólio, tais estruturas acabam sendo associadas à idéia de ineficiência e redução de bem-estar, exigindo assim a intervenção das autoridades governamentais. Não é de se estranhar, portanto, que o principal conceito a ser levado em conta na atuação das autoridades americanas seja o poder de mercado, que é definido levando-se em conta fatores como parcela de mercado (*market share*), estrutura do mercado em que a firma se insere, número de concorrentes, nível das barreiras à entrada e existência de produtos substitutos (Salgado, 1992).

Com o passar dos anos, apesar da constatação do irrealismo contido no modelo marginalista (dualismo extremo - concorrência perfeita/monopólio), a idéia central na qual se baseava a política antitruste americana não se alterou. Tal direcionamento tem se tornado, porém, cada vez mais questionável, uma vez que os oligopólios firmaram-se como a regra e não, como propunha a teoria neoclássica, a exceção.

Atualmente, dois tipos de procedimentos são adotados pelas autoridades antitruste nos EUA: a condenação *per se* e o exame feito caso a caso com base na regra da razão. A condenação *per se* ocorre quando não há indícios de que os atos gerarão aumento de eficiência, ou quando esses restringem de forma inquestionável a competição. A regra da razão é utilizada quando as operações mostram-se geradoras de economias de escala ou constituem uniões voltadas para melhoria e desenvolvimento de produtos e processos (como as *joint ventures* de pesquisa), que não seriam possíveis na ausência do acordo firmado.

Na Europa, a linha de atuação e a base teórica adotadas para a política antitruste foram totalmente distintas das adotadas pela sociedade americana. A economia européia não adotou a formulação neoclássica e a concorrência perfeita como resposta para o dilema fundamental da atuação antitruste (eficiência econômica *versus* bem-estar social). Ao contrário, tal formulação teórica ficou reduzida ao meio acadêmico, enquanto a prática revelou uma convivência pacífica e simbiótica entre os grandes blocos de capital, grupos de pressão e o Estado, determinando e implementando estratégias nacionais de desenvolvimento. Quando os EUA venceram a Segunda Guerra Mundial, foram impostas a seus aliados e principalmente aos derrotados (*Allies' decartelization regulations* of 1947) regras de condução de políticas, entre elas a sua política antitruste. Assim, as leis Sherman e Clayton constituíram modelos para a determinação das legislações dos países europeus e do

Japão. Porém tais países não se limitaram a seguir fielmente as leis americanas. Suas regras foram adaptadas ao modelo organizacional europeu, onde mostrava-se significativamente marcante a presença dos grandes blocos de capital. Na Europa, procura-se impedir que o poder de mercado de uma empresa (ou grupo de empresas) leve a uma redução do bem-estar da sociedade e a uma perda de eficiência econômica. Segundo a legislação européia, a simples presença de poder de mercado não caracteriza um mal. Para que isso aconteça, é preciso que tal poder seja utilizado para impedir a entrada de novos concorrentes ou para expulsar deslealmente os concorrentes já instalados.

A Alemanha constitui o caso mais interessante a ser analisado, pelas especificidades derivadas, principalmente, da estrutura particular de sua indústria. Esta apresenta como elemento fundamental o fato de que a cartelização atingiu um nível tal que fez com que os cartéis tornassem-se a regra e não a exceção. Esse fato pode ser explicado, ao menos parcialmente, pelo amplo movimento de fusões e aquisições de empresas por parte dos bancos alemães. Estes estavam sempre procurando oportunidades lucrativas de cartelização, fusão ou aquisição de empresas do setor industrial. Tal movimento fez com que o tamanho médio das firmas aumentasse e com que os bancos e seus clientes voltassem cada vez mais seus interesses para as indústrias que ofereciam maiores chances de cartelização (Gershenkhon, 1965; citado em Salgado, 1992). Tal forma de organização da economia alemã

fez com que a política antitruste imposta pelos EUA fosse adaptada, já que a simples implementação das regras americanas (baseadas na iniciativa privada livre de restrições artificiais e na concorrência) implicaria certamente na destruição dos grandes grupos de capital de dos poderosos cartéis há muito existentes.

A política americana foi então alterada, passando a levar em conta como conceito-chave a idéia de posição dominante no mercado. Dessa forma, a principal preocupação das autoridades de defesa da concorrência passou a impedir que empresas com posição dominante (capacidade de agir de forma independente em relação a seus concorrentes, ser parceiro obrigatório de fornecedores ou consumidores ou deter poder econômico que gere vantagens competitivas) em seus respectivos mercados abusassem de tais posições, gerando ineficiências e reduzindo o bem-estar de fornecedores, parceiros e consumidores. Essa nova leitura da política antitruste tornou-se modelo para CEE, Japão, Austrália e, mais recentemente, para o Canadá e a Coréia do Sul, que fundiram a orientação alemã à americana (Salgado, 1992).

As regras de defesa da concorrência alemãs são fundadas no Ato Contra Restrições à Competição (*Act Against Restraints on Competition - ARC*) de 1957, que substituiu as regras de descartelização dos Aliados (*Allies' decartelization regulations*) de 1947. O ARC proíbe acordos entre empresas que visem restringir a competição, produção ou comercialização de bens ou serviços. São também proibidos cartéis verticais ou horizontais, fixação

arbitrária de preços e outras condutas indicadoras de abuso de posição dominante no mercado. A legislação germânica de defesa da concorrência é administrada e imposta pelo Escritório Federal de Cartéis (*Bundeskartellamt*), uma agência administrativa independente com responsabilidade semijudicial para interpretar e impor o ARC. A entidade tem autorização para fornecer isenções de penalidades a cartéis previstas na legislação, desde que sejam observadas algumas circunstâncias específicas⁸. Há nove tipos de cartéis que podem receber isenções, entre eles os que:

1. permitam a execução de atividades combinadas que promovam eficiência técnica ou econômica;
2. possibilitem o alcance de economias de escala por parte de pequenas e médias empresas;
3. promovam as exportações.

A principal justificativa para permitir tais tipos de cartéis encontra-se na contribuição que tais acordos podem fornecer à competitividade da indústria nacional, relativamente a seus rivais externos. Tal idéia, que fica clara no decreto emitido pelo Escritório Federal de Cartéis em 1961, vai de encontro às idéias americanas de estimular a todo custo a livre competição. Pode-se ilustrar tal posição com a seguinte passagem retirada do citado decreto: “Embora a concorrência seja o melhor mecanismo de alocação, há mercados

⁸ Um fator importante a ser notado é o fato de que, ao contrário do que ocorre com a maioria dos países, os estatutos alemães são constituídos por detalhadas descrições a respeito da natureza e do escopo das regras, o que faz com que a entidade julgadora tenha pouca liberdade para julgar os atos subjetivamente.

em que, por condições peculiares, tal mecanismo não cumpre bem o seu papel, de modo que a racionalização através da cooperação em vez da livre competição é preferível" (citado em Salgado, 1992:11).

A lei germânica foi elaborada inicialmente com o intuito de impedir o abuso de posição dominante no mercado, geralmente por parte de um único e poderoso ofertante. Essa abordagem foi adotada de forma a permitir a formação de grandes empresas, porém impondo restrições às suas possibilidades de abusar do poder econômico, principalmente quando se trata de prejudicar as pequenas e médias empresas. Trata-se portanto de controlar a conduta das empresas (principalmente dos grandes capitais), e não a estrutura do mercado em que estas estão inseridas. Em geral, protege-se as pequenas firmas contra os abusos e condutas prejudiciais das grandes empresas, o que faria com que condutas adotadas pelas primeiras (consideradas legais pelas autoridades) fossem declaradas ilegais e proibidas, caso fossem adotadas por grandes empresas (Boner e Krueger, 1991).

Outro importante exemplo a ser destacado, devido às suas características específicas que combinaram idéias de inspiração americana, com outras fundadas em argumentos germânicos, é o Japão. O principal ponto da lei antitruste japonesa, o Ato Antimonopólio (escrito em 1947), surgiu para acabar com os conglomerados Zaibatsu que dominavam a economia do país até 1945. Tal estatuto foi feito com base na legislação americana (Sherman e Clayton Acts) e delegou à Federal Trade Commission (entidade homônima à

americana) a autoridade de aplicar e impor as novas regras. Em 1949 e 1953, várias exceções foram incorporadas à lei original, fazendo com que vários tipos de cartéis e atividades envolvendo pequenas e médias empresas se tornassem legais. Tais isenções, que seguiam aquelas existentes na lei germânica, eram usadas com grande frequência (bem maior que na Alemanha). Assim, casos de formação de cartéis passaram a ser permitidos desde que favorecessem o comércio internacional, possibilitassem às pequenas e médias empresas o alcance de economias de escala ou racionalizassem indústrias que passassem por períodos depressivos (Boner e Krueger, 1991).

Em 1977 a legislação ganhou grande força, devido à elaboração de uma emenda que tornou-a mais rígida. Tal ato foi o resultado da grande pressão popular contra o exercício de poder de mercado por parte das grandes empresas.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL

3.1. Transformações no Cenário Concorrencial

Um dos principais fatores no desenvolvimento brasileiro foi a criação de empresas estatais, que tinham a função de explorar os recursos primários, fornecendo insumos básicos ao setor privado. Além disso, as políticas adotadas favoreciam a formação de conglomerados, mediante fusões, facilidades de crédito e incentivos fiscais, entre outros. Nesse contexto, as empresas estatais e os órgãos públicos apareciam como instrumentos efetivos de política industrial (Nascimento, 1996), o que implicou a formação de um aparato estatal complexo, voltado para a regulação das atividades econômicas.

O Estado definia as regras de concorrência e de acumulação do sistema econômico, por meio de incentivos, subsídios, controle de preços e custos (salários, insumos ou serviços públicos). Até a década de 70 houve "forte intervenção reguladora, particularmente sobre investimentos, preços e salários, implicando reservas de mercado informais" (Suzigan, 1996:15) e eliminação da competição por preços em alguns setores ou indústrias.

Desde fins dos anos 80, tem-se promovido uma redefinição do papel do Estado, com especial ênfase para a abertura comercial, privatização de empresas e desregulamentação de algumas atividades econômicas. Vem-se buscando configurar um novo modelo para a economia brasileira, com o parque industrial cada vez mais exposto à concorrência externa, tornando urgentes investimentos em modernização para manter ou ampliar sua competitividade. O cenário tornou-se muito diferente do existente nos anos 70 e as estratégias das empresas passaram a considerar, cada vez mais, uma visão global.

A necessidade cada vez maior de especialização das empresas, e a atuação em segmentos muito específicos do mercado tornaram essenciais esforços no sentido de desenvolver as relações inter empresas. Isso porque a produção se tornou cada vez mais dependente de "vínculos estáveis com fornecedores e do controle estrito sobre a qualidade dos insumos e dos produtos, assim como da flexibilidade e rapidez no atendimento às variações da demanda" (Baumann, 1996:43). Além disso, desde o início da década de 80 o grau de internacionalização da indústria brasileira aumentou significativamente, com destaque para o crescimento acentuado das importações (que aumentaram ainda mais com a opção de estabilização ancorada na taxa de câmbio defasada). Esse fato evidencia que cada vez mais as empresas internacionais têm se tornado concorrentes diretos da indústria local. As primeiras, porém, possuem grandes vantagens competitivas se

comparadas às empresas locais. Isso porque as empresas internacionais produzem para o mercado mundial, enquanto as nacionais têm sua oferta restrita pelo pequeno porte do mercado interno (Haguenauer et alii, 1996:195).

Diante disso, estruturas de mercado que eram sustentáveis na configuração anterior tornam-se rapidamente inadequadas à geração da competitividade exigida pelo novo modelo. A globalização dos mercados torna cada vez mais imprescindível a busca permanente de competitividade (interna e externa). De um ponto de vista comercial, a globalização tem levado a uma homogeneização das estruturas de oferta e demanda em todo o mundo. Esse processo favorece os ganhos advindos de maiores escalas, uniformização das técnicas de produção e gestão e redução do ciclo do produto. Paralelamente, o foco central da concorrência tem se desviado da concorrência por diferenciação de produtos, para a concorrência por meio de novas tecnologias de processos (Svetlicic, 1993 citado em Baumann, 1996).

Tais mudanças elevaram muito os custos de manutenção da competitividade na fronteira tecnológica. Essas transformações têm levado as empresas de todo o mundo a firmar acordos em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), a buscar a racionalização dos investimentos e redução de custos, determinando assim uma reestruturação das estratégias empresariais (Nascimento, 1996). Os vínculos entre empresas têm aumentado rapidamente, assim como a variedade das associações empresariais (participação acionária, fusões, alianças, acordos, consórcios, organizações

"virtuais", franquias, *joint ventures*, etc.). Dentre estas é importante destacar as *joint ventures* entre firmas concorrentes, formadas para desenvolvimento conjunto de atividades em P&D nas fases anteriores à produção, que funcionam como forma de dividir riscos e custos elevados (Baumann, 1996). A concentração dos mercados também avançou profundamente, com grande centralização do capital devido ao aumento dos processos de fusões e aquisições, caracterizando assim oligopólios mundiais (Coutinho, 1996).

A esse respeito Salgado (1992:29-30) acentua que, "neste novo ambiente, as políticas de defesa da concorrência têm um importante papel a desempenhar, na medida em que venham, por um lado, a evitar que as barreiras levantadas pelo governo sejam repostas por aqueles agentes que detêm poder econômico e, por outro, reeducar o mercado - leia-se aí produtores e consumidores - de acordo com as regras de intensa competição que hoje orientam as transações internacionais".

3.2. Evolução da Defesa Econômica no Brasil

A legislação antitruste brasileira teve seu início em 1951, no segundo governo Vargas, com a lei nº 1, 521, que definia crimes contra a economia popular. Suas sementes, porém, já haviam sido lançadas em 1938, quando foi

baixado o Decreto-Lei que visava proteger a economia popular em nome da segurança nacional (nº 869). Tal decreto classificava como delito os acordos, alianças ou fusões que objetivassem impedir ou dificultar a concorrência, e previa penas que não seriam suspensas, além da não permissão à liberdade condicional. Porém, em função da grande resistência da opinião pública, o decreto não chegou a ser efetivamente implementado, sendo revogado pouco tempo depois.

Porém, a preocupação com a defesa econômica continuou a mobilizar esforços, o que levou à elaboração de sucessivos decretos e leis que foram rapidamente revogados, já que iam de encontro às idéias de liberalização política e econômica que caracterizavam o fim do Estado Novo.

Apenas em 1951 promulgou-se uma lei que permaneceu válida e que foi de fato implementada (Lei nº 1521). Porém, devido ao seu enfoque demasiadamente repressivo e rigoroso, poucos casos foram julgados, caracterizando processos que duravam anos e que resultaram em pouquíssimas condenações. Em 1962 foi lançada no Brasil uma legislação antitruste baseada no Sherman Act norte-americano. Além disso, no mesmo ano criou-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), entidade então vinculada à Presidência da República, com a função de reprimir o abuso do poder econômico.

A legislação antitruste brasileira enfrentou, desde suas origens, muitos obstáculos, entre eles:

- tradição jurídica brasileira de antecipar a norma ao fato (no período de implantação da regulamentação não havia ainda um padrão de concorrência capitalista efetivamente consolidado, cujas regras fosse necessário disciplinar;
- Estado intervencionista e estruturador do mercado;
- o modelo americano originador da legislação nacional, empenhado em garantir a democracia com base na liberdade individual, propriedade privada e igualdade de oportunidades.

Diante de características tão conflitantes, torna-se evidente a impossibilidade de compatibilização de todos os fatores, implicando a eliminação de alguns deles (o primeiro a ser eliminado foi o regime democrático, afastando assim o conflito entre o Estado regulador e o Estado interventor).

Apesar das inconsistências existentes, a lei não foi revogada, mas acabou sendo reduzida a pouco mais que uma formalidade.

Outro fator (talvez o mais importante deles) deve ser considerado na análise dos obstáculos à implementação de uma política antitruste eficiente e ativa. Nos anos 70, consolidou-se um padrão de desenvolvimento em que o Estado desempenhou papel crucial como estruturador de mercados e regulador da concorrência. Além disso, desde a década de 30 a estrutura industrial brasileira foi formada com base no estímulo e iniciativa estatal. Tal estrutura, na fase que se concluiu nos anos 70, era caracterizada basicamente

pelas indústrias metal-mecânica, química, petroquímica e elétrica, que exigem investimentos de grande porte e longa maturação, busca por economias via barateamento de custos diretos de produção e grandes escalas de produção, exigindo assim a existência de grandes unidades produtivas, caracterizando oligopólios ou mesmo monopólios.

O fato principal a ser considerado é que os oligopólios, que passaram a caracterizar a estrutura produtiva brasileira, tiveram no Estado seu principal aliado, que garantia (mesmo que indiretamente) até mesmo as barreiras à entrada e o acesso à tecnologia, fosse ela nacional ou internacional.

Órgãos como o Conselho Interministerial de Preços (CIP), Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), etc., garantiam margens de lucro, viabilidade econômica dos projetos e ainda, via concessão de incentivos e autorização de investimentos, definiam a dimensão estrutural do padrão de competição.

Diante de tal contexto, torna-se óbvio o fato de que a efetiva aplicação das regras antitruste (que pregavam um mercado competitivo, em que a concorrência via preços e a atomização da oferta eram características essenciais) mostrava-se impossível, pois totalmente contrária à realidade do país (Salgado, 1995).

A questão da defesa da concorrência ganhou destaque a partir da abertura da economia às importações e se intensificou com o programa de estabilização. A partir de final da década de 80 configura-se uma trajetória de caráter irreversível em direção a uma nova forma de inserção na economia

mundial. Esse processo está baseado na estratégia governamental de política industrial e de comércio exterior. Essa política traduz a tentativa de elevar os padrões de qualidade e produtividade da indústria local, por meio de maiores investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incorporação de métodos modernos de gestão e uma maior especialização da produção nacional, gerando assim vantagens comparativas. Representa, ademais, uma maior exposição da economia à concorrência internacional, como estímulo à sua adaptação aos padrões mundiais de exigência dos consumidores, e como sinalizador dos caminhos para uma maior especialização. A implementação desta estratégia supõe o esgotamento do padrão anterior de desenvolvimento, baseado no processo de substituição de importações, em que a proteção do mercado doméstico era determinante.

Nesse novo contexto, as leis de defesa da concorrência passaram a ter um papel muito importante a desempenhar, “na medida em que venham, por um lado, a evitar que as barreiras levantadas pelo governo sejam repostas por aqueles agentes que detêm poder econômico e, por outro, reeducar o mercado - leia-se aí produtores e consumidores - de acordo com as regras de intensa competição que hoje orientam as transações internacionais” (Salgado, 1992;29 - 30).

Assim, uma nova fase para a política de concorrência no Brasil iniciou-se com a promulgação da Constituição de 1988, que considera a livre concorrência um dos principais preceitos da ordem econômica. A Lei nº

8.158/91 surgiu da necessidade de regulação dos comportamentos no mercado, evitando (ou ao menos reduzindo) os problemas causados pelas mudanças no ambiente institucional, antes estritamente controlado e agora caracterizado pela liberalização das atividades econômicas. Além disso, buscava-se acelerar a conclusão dos processos submetidos ao CADE, já que naquela época a demora era excessiva (duração média de dois anos).

No final de 1992, o Presidente Itamar Franco, inconformado com a remarcação abusiva de preços que impactava sobre o bem-estar da população, nomeou uma comissão de especialistas em defesa econômica com a finalidade de rever a Lei nº 8.158/91, tornando-a mais eficaz contra o aumento abusivo de preços. O resultado foi a apresentação do projeto de lei nº 31712/93 em abril de 1993, que tramitou por quatorze meses na Câmara, recebeu muitos substitutivos e emendas e gerou grande discussão dentro e fora do Congresso, até dar origem à Lei 8.884/94 em junho de 1994.

Tal Lei surgiu como regulador do processo de transformação por que passa a sociedade brasileira, caracterizado principalmente pela abertura comercial, globalização, privatização, desregulamentação e estabilização de preços. Suas principais preocupações são a manutenção da liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa dos consumidores e repressão do abuso de poder econômico.

Podem ser definidos como infrações os seguintes atos:

- aumento abusivo de preços, definido como o aumento de preços não justificado pela mudança nos custos, considerando-se ainda a comparação com mercados similares.
- abuso de posição dominante (de inspiração europeia), entendendo-se como posição dominante a manutenção de 20% ou mais de participação no mercado relevante. É importante destacar que não é punida a empresa que detém tal *market share*, mas aquela que abusa de tal poder, impondo condições unilaterais a seus parceiros.
- formação de cartel, envolvendo cooperação entre empresas, combinação de preços, restrição da variedade de produtos ou divisão de mercados, visando a ampliação de receitas ou redução de custos.
- venda casada, caracterizada como o condicionamento da venda de um determinado produto ou serviço à compra de outro.
- restrições verticais, definidas como a imposição, por parte de empresas dominantes, de restrições aos seus distribuidores (como contratos de exclusividade, fixação do preço de venda, etc.).
- utilização por parte de algumas empresas de preços predatórios, ou seja, mais baixos que seus custos, fazendo assim com que seus concorrentes desistam do mercado.
- atos de concentração como fusões, aquisições, incorporações e joint ventures. Esses não são, em si, considerados abusivos, visto que buscam

aumentar a eficiência das empresas. Porém, podem acabar restringindo a concorrência no mercado em que estejam inseridos. Por esse motivo devem ser apreciados pelo CADE que determinará se serão geradores de ineficiências ou não.

Para evitar a concentração econômica e restrições à livre concorrência, fusões, incorporações, compras e vendas de sociedade ou outras formas de agrupamento societário devem ser submetidos à aprovação pelo CADE, sempre que resultarem em detenção de 20% (ou mais) do mercado relevante (cabe observar que a lei não define o que é mercado relevante) ou que qualquer das partes envolvidas tenha apresentado um faturamento anual bruto de aproximadamente US\$ 400 milhões. Mesmo que isso ocorra, o CADE poderá autorizar os atos de acordo com o Art. 54 que estabelece:

"Art. 54. Os atos , sob qualquer forma, manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos à apreciação do CADE.

§ 1º O CADE poderá autorizar os atos a que se refere o caput, desde que atendam às seguintes condições:

I - tenham o objetivo, cumulada ou alternativamente:

a) aumentar a produtividade;

b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou

c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;

II - os benefícios decorrentes sejam distribuídos eqüitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro;

III - não impliquem eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços;

IV - sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados.

§ 2º Também poderão ser considerados legítimos os atos previstos neste artigo, desde que atendidas pelo menos três das condições previstas nos incisos do parágrafo anterior, quando necessários por motivos preponderantes da economia nacional e do bem comum, e desde que não impliquem prejuízo ao consumidor final." (Brasil, Lei nº 8.884/94)

Se for caracterizada a infração, o CADE poderá aplicar uma multa de 1% a 30% do faturamento bruto da empresa. Se o administrador também for considerado responsável pela infração, estará sujeito à multa de 10% a 50% do valor da multa aplicada à empresa. Além de multas, outras punições poderão ser aplicadas, como o licenciamento compulsório de patentes, o cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos, dissolução de sociedades, transferências de controle societário ou venda de ativos, além da prisão preventiva do administrador.

Outro fator de extrema relevância na nova Lei a ser destacado é a transformação do CADE em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, conferindo-lhe personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira para cumprir suas funções com maior agilidade. Além disso, estabelece a impossibilidade de interposição de recursos, no âmbito administrativo, contra as decisões do CADE, fortalecendo assim a independência da entidade.

Segundo o atual presidente da autarquia, Gesner de Oliveira, a lei deu mais independência ao CADE e a seus membros: “os membros têm mandatos e não podem ser demitidos por qualquer motivo. Isso nos deu maior autonomia na defesa da concorrência, inclusive para se manifestar em casos que envolvam o governo federal” (Tognoni, 1997:3).

Paralelamente, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), vinculada ao Ministério da Fazenda,

assumiram funções complementares no exercício da defesa da concorrência, garantindo assim, mediante a divisão das competências entre os órgãos, decisões mais equilibradas e independentes.

A Lei nº 8.884/94 também alterou a sistemática de análise de consultas de atos que causam a concentração econômica, definindo o CADE como entidade máxima no processo e criando o compromisso de desempenho. Tal compromisso é determinado pelo CADE e envolve metas quantitativas a serem cumpridas em prazos pré-definidos no caso de o ato de concentração envolver significativa redução do grau de concorrência no mercado.

Além disso, a Lei também possibilitou a redução do tempo de trâmite e do custo dos processos mediante duas medidas principais: a) desvinculação de confissão de culpa às pessoas físicas e jurídicas desde que signatárias de um Compromisso de Cessação de práticas anti-concorrenciais e b) possibilidade de restringir práticas consideradas abusivas, uma vez instaurado o processo administrativo, mesmo antes da conclusão do julgamento (*Jornal do Economista*, 1997).



CAPÍTULO 4

ANÁLISE DE CASOS SUBMETIDOS AO CADE

Este capítulo corresponde à análise de dois casos importantes que foram submetidos à aprovação do CADE. O primeiro deles é o caso Gerdau, que foi escolhido por sua ampla repercussão (inclusive na mídia de massa) e pela riqueza de conceitos envolvidos. O segundo caso analisado foi a compra da Kolynos pela Colgate. Tal ato foi escolhido pelos mesmos motivos do caso Gerdau, além disso, sua solução era inédita (ao menos no país) até então e suas implicações muito interessantes.

O objetivo principal dessa análise é avançar no entendimento da atuação da defesa da concorrência no Brasil e verificar, dessa forma, a aplicação dos conceitos expostos até então.

4.1. Ato de Concentração nº 16/94⁹

**Requerentes: Siderúrgica Laisa S.A. (Grupo Gerdau) e Grupo Korf GmbH
(Cia. Siderúrgica Pains)**

Esse ato corresponde à aquisição, realizada em fevereiro de 1994, da totalidade das quotas da empresa Korf GmbH (que atua nos setores de comercialização e desenvolvimento de tecnologias para o processo siderúrgico, siderurgia, comércio de produtos siderúrgicos e produção de ferro gusa) pela Siderúrgica Laisa S.A., controlada pelo grupo Gerdau (que atua no mercado siderúrgico desde 1901). A empresa Korf GmbH é acionista majoritária da Companhia Siderúrgica Pains, (com 64,7% do controle acionário) que ocupa a quarta colocação no mercado nacional de aços longos comuns (vergalhões, fios-máquina, barras e perfis e trefilados). A transação envolveu recursos da ordem de US\$ 62 milhões, sendo que aproximadamente 75% desses corresponderam ao valor da aquisição da Siderúrgica Pains.

O setor de aços longos comuns, no qual atuam as duas siderúrgicas, caracteriza-se pelo oligopólio, já que é constituído por poucas empresas, e essas apresentam grande poder de barganha. Apesar disso, a rede de distribuidores e sua força de negociação acaba neutralizando parte dos efeitos da concentração do mercado (além disso, existem os relaminadores que,

⁹ Esta análise baseia-se principalmente nos pareceres de apreciação e reapreciação do ato, apresentados pelos Conselheiros do CADE.

apesar de terem uma atuação marginal, têm grande influência na formação de preços).

Em 1992 o mercado de aços longos no Brasil contava com 17 empresas produzindo laminados não planos comuns. Este número resultou de um processo de concentração ocorrido durante os anos 80, quando 11 empresas que detinham 15% da produção do setor, deixaram o segmento. O processo de privatização também contribuiu para o aumento da concentração, na medida em que proporcionou a compra de várias empresas pelo Grupo Gerdau. Tal processo foi seguido pela recessão ocorrida no início da década de 90, responsável pelo encerramento parcial das atividades de mais duas empresas. Além disso, o número de 17 empresas não refletia corretamente a situação do mercado, já que 9 dessas eram controladas pelo Grupo Gerdau (responsáveis por 52% da capacidade de produção no segmento de aços não-planos comuns). Em 1993, cerca de 45% da capacidade de produção nacional de aços longos comuns era destinada à exportação. Porém, como no mercado externo havia excesso de oferta do produto, os preços caíram e acabaram sendo compensados pela elevação dos preços internos.

Na época da realização do ato, a participação de mercado das duas empresas encontrava-se da seguinte maneira:

- No segmento de barras e perfis (produtos utilizados na construção civil e metalmeccânica) o Grupo Gerdau detinha 37,2% da produção do setor (se considerada a produção dos relaminadores) e a Siderúrgica Pains, 1,7%,

sendo que, com a aquisição, o Grupo Gerdau elevou a sua participação para 38,9% do mercado.

- No segmento de vergalhões (utilizados na construção civil), o Grupo Gerdau detinha 43,4%, elevando sua participação para 52,8% da produção nacional após a aquisição.
- No caso do fio-máquina (matéria-prima para arames e artefatos de aço e usado na construção civil) o Grupo Gerdau possuía 27,5% da produção nacional.

É também importante assinalar que os produtos em questão são fabricados de acordo com normas técnicas e são *commodities*, ou seja, não há grande diferenças de qualidade entre os produtos, o que faz com que um bem seja facilmente substituído pelo de outro fabricante, sem que existam com isso prejuízos para o consumidor.

A transação em questão acentuou a concentração no mercado de aços longos comuns, elevando a participação do Grupo Gerdau de 39% para 46%.

Para tentar justificar a elevação do grau de concentração no mercado em questão, as empresas requerentes alegaram a geração dos seguintes benefícios:

1. a transação não iria contra os princípios básicos da concorrência e ainda elevaria a capacidade de produção de laminados longos comuns pela

- integração e redução de custos fixos, através da unificação das áreas comerciais, administrativas e gerenciais;
2. o aumento do número de laminadores permitiria uma programação da produção mais econômica, resultando em um aumento da produtividade e uma especialização dos equipamentos;
 3. a junção das áreas comerciais beneficiaria os clientes da Siderúrgica Pains, em virtude da melhor distribuição geográfica das usinas do Grupo Gerdau. Além disso, o Grupo também ofereceria condições de financiamento para seus clientes a juros mais baixos que os utilizados no mercado, beneficiando assim, principalmente, os pequenos clientes da Pains, que têm menor disponibilidade de capital de giro;
 4. a Korf desenvolveu na Pains vários projetos de produção que trariam muitos benefícios, já que com a aquisição a tecnologia seria absorvida com maior facilidade e em menor tempo;
 5. o mercado estaria sujeito à concorrência internacional devido à reduzida alíquota de importação. Além disso, a entrada no Mercosul tenderia a alterar as condições de concorrência;
 6. a integração permitiria à Pains a continuidade dos investimentos para conclusão e desenvolvimento dos projetos previstos;
 7. os benefícios gerados pela aquisição seriam também repassados aos consumidores, em virtude de uma maior capacidade de produção, o que

evitaria o desabastecimento do mercado e importaria preços mais competitivos.

Por fim, afirmaram as requerentes que a integração atendia a todos os requisitos da Lei nº 8.884/94, estabelecidos no artigo 54. A venda da Korf representou para a Metallschaft (proprietária anterior da empresa citada) condição para a sobrevivência, bem como das empresas coligadas. Já o Grupo Gerdau vislumbrou na negociação a oportunidade de aumentar sua capacidade de produção e de produtividade, em razão da possibilidade de melhor programação de produção, especialização de equipamentos e também decorrente da operação conjunta das áreas comerciais, administrativas e gerenciais. Além disso, o acesso à tecnologia alternativa de produção também levaria a um incremento da produtividade. As empresas alegaram ainda que a aquisição levaria à melhoria dos serviços aos clientes das empresas adquiridas, devido à mais adequada distribuição das unidades produtivas do Grupo Gerdau e à sua prática no desenvolvimento de programas de qualidade.

Alguns conselheiros do CADE apresentaram em suas análises, argumentos favoráveis à incorporação, como o fato de que o setor siderúrgico seria caracterizado pela utilização intensiva de capital e tecnologia. Isso porque sua viabilidade econômica dependeria cada vez mais de maior competitividade nesse cenário de crescente globalização, que exigiria escalas mínimas de produção.

O setor siderúrgico seria então concentracionista por vocação e oligopolista devido ao uso intensivo de tecnologia e capital (na França, Reino Unido, Coréia do Sul e Argentina, o mercado siderúrgico caracteriza-se pelo monopólio; Alemanha, Canadá e México têm apenas quatro empresas atuando; Itália apenas três; Japão cinco e EUA sete).

Apesar desses argumentos favoráveis, o ato foi proibido pelo CADE em março de 1995, e imposta a dissolução da aquisição. Para basear tal decisão os principais argumentos utilizados foram:

- a elevação da concentração do mercado certamente elevaria as barreiras à entrada de novos produtores;
- o argumento de que o setor é caracterizado por *commodities* não seria válido para justificar a transação, já que havia uma tarifa à importação da ordem de 12%, bem como custos de internação dos produtos, o que colocaria os produtores externos em uma posição desvantajosa. Assim, o argumento somente seria válido se a tarifa fosse reduzida a 0%;
- o aumento do grau de concentração também constituiria sério problema, já que o Grupo Gerdau já possuía 39% do mercado e, com a transação, esse número elevou-se para 46%. Com isso, as três maiores empresas do setor passariam a controlar 77% do mercado.
- a afirmação das requerentes de que a transação traria benefícios aos clientes da Pains, devido à melhor distribuição geográfica das usinas não

seria válida. Tal fato levaria à conclusão contrária, já que a aquisição diminuiria sensivelmente o espaço de oportunidade dos compradores desses produtos no mercado nacional;

- quanto à questão tecnológica, a incorporação dos processos desenvolvidos pela Pains mostraria-se incerta, já que não foi assegurado se a utilização de tais tecnologias seria possível ou viável às demais usinas do Grupo Gerdau (não foi assegurada a compatibilidade entre os equipamentos do Grupo Gerdau e a tecnologia da Pains);
- não foram apresentados pelas requerentes argumentos claros que justificassem a alta capacidade de produção das usinas, buscando aumentos de escala. Segundo a própria requerente, uma usina com 300.000 a 400.000 toneladas por ano poderia ter ótimos resultados e obter economias de escala. Além disso, percebe-se através de uma observação dos grandes produtores ocidentais que há uma tendência à redução da capacidade instalada das grandes usinas;
- quanto aos ganhos para o consumidor, têm-se sérios motivos para acreditar que não existiriam, uma vez que os ganhos de uma maior escala de produção, níveis mais elevados de produtividade e redução de custos não seriam, provavelmente, repassados aos preços. Como observou a própria requerente, os preços do mercado internacional seriam mantidos como balisadores, acrescidos dos custos de internação do produto. Além disso, em setores oligopolizados, as empresas dificilmente baixam os preços. Isso

porque uma redução nos preços de uma empresa teria efeito imediato nas demais e poderia resultar em uma guerra de preços, o que seria inconveniente para todos os produtores. Além disso, devido ao fato de quase 80% do mercado estarem nas mãos de apenas três produtores, o poder de negociação dos consumidores sofreria considerável redução.

Assim, chegou-se à conclusão de que não haveriam eficiências que justificassem a eliminação da concorrência provocada pela transação. Além disso, os ganhos para o Grupo Gerdau poderiam ser certos, mas o consumidor seria, provavelmente, em nada beneficiado (as integrações horizontais já ocorridas no Brasil em nada reduziram os preços dos produtos).

Sendo assim, as eficiências alegadas pelas requerentes não atenderiam aos requisitos do parágrafo 1º da Lei nº 8.884/94, o que levou à aprovação apenas parcial do ato, ou seja, aprovou-se apenas a parte referente à integração vertical (a parte adquirida que não correspondia à Pains), já que esta não alteraria a estrutura do mercado.

As requerentes porém não aceitaram a decisão do órgão e pediram a reconsideração da decisão. Foram apresentados novos argumentos como a comprovação de eficiências geradas pela aquisição e a proposição das requerentes de redirecionar parte substancial da produção da Siderúrgica Pains para o mercado de aços longos especiais.

Quanto às eficiências alegadas, foram apresentados argumentos de que a venda da Korf GmbH foi uma condição fundamental para a sua sobrevivência

e das empresas coligadas, das quais a Pains é a mais importante. Foi dito também que a aquisição gerou uma maior capacidade de produção e produtividade, em razão da operação conjunta das duas empresas, da melhor programação da produção e especialização de equipamentos, além do acesso a novas tecnologias de produção. Segundo as requerentes, a integração permitiria também que houvesse uma continuidade nos investimentos da Siderúrgica Pains uma produção com melhor aproveitamento de insumos energéticos e alto índice de produtividade.

Porém, como decidido na apreciação do ato, concluiu-se não haver informações consistentes que provassem ser necessário que o setor siderúrgico brasileiro se concentrasse ainda mais para tornar-se mais competitivo. O que se observa provaria exatamente o contrário, já que a tendência nos mercados de maior dimensão seria a distribuição da produção por um número maior de produtores, elevando assim a concorrência.

Assim, levando em conta novamente a Lei nº 8.884/94, reafirmou-se a posição anterior de que a transação contrariaria o disposto no artigo 54.

Quanto à alegação das referentes de que a Pains seria redirecionada para outro mercado relevante (aços longos especiais), concluiu-se que este fato não iria desconcentrar o mercado relevante de aços longos comuns (apesar da redução da participação do Grupo Gerdau nesse mercado) e iria, por sua vez, aumentar a concentração no mercado de aços longos especiais.

A decisão anterior foi portanto mantida, já que concluiu-se não haver novos argumentos que justificassem a reforma na decisão do CADE.

A proposta de detalhamento da decisão, aprovada em novembro de 1996, deu ao Grupo Gerdau três opções:

1. conjunto de dez medidas que eliminariam os efeitos nocivos à concorrência;
2. arrendamento da Pains por vinte anos;
3. venda da siderúrgica.

Dentre as medidas propostas na primeira alternativa, destacam-se as seguintes:

- acesso de terceiros às tecnologias desenvolvidas num acordo de cooperação com a Mannesmann Demag, sem nenhuma exclusividade, sendo que os ganhos com esse contrato deveriam ser reinvestidos em pesquisas conduzidas por instituição sem fins lucrativos;
- reativação da capacidade operacional num prazo de 90 dias e venda nos três meses seguintes da unidade de laminação de Contagem, mediante oferta pública;
- programa de requalificação profissional e recolocação de trabalhadores cujos empregos foram atingidos pela aquisição da Pains;
- alienação da Transpains em oferta pública;

- restrição da distribuição pela Comercial Gerdau a 20% das entregas da Pains.

Caso a decisão da Gerdau fosse por uma das demais alternativas, deveria implementar sua decisão em menos de 180 dias, reconstituindo a unidade de Contagem. O possível comprador poderia ser qualquer empresa que detivesse menos de 10% do mercado relevante ou um consórcio com menos de 15% desse mercado.

O Grupo decidiu adotar a primeira das alternativas, concordando com as condições impostas pelo órgão para minimizar as perdas pela redução da concorrência. Dessa forma, os conselheiros acreditam ter minimizado os efeitos nocivos da concentração, sem que isso implicasse na eliminação dos prováveis ganhos em eficiência gerados (economias de escala, avanço tecnológico, etc.). É importante salientar a atenção do CADE dispensada aos aspectos sociais do ato, como a preocupação com os trabalhadores que perderam seus empregos devido à aquisição. Com o programa de requalificação e recolocação de profissionais, espera-se que tal problema seja reduzido substancialmente.

4.2. Ato de Concentração nº 27/95

Requerente: K & S Aquisições Ltda.

Atual Denominação: Kolynos do Brasil Ltda.

O ato de concentração em questão, de junho de 1994, consiste na aquisição da Kolynos do Brasil S/A, pela Colgate-Palmolive Company, em decorrência da compra realizada no exterior, na qual a Colgate-Palmolive Company e sua subsidiária KAC Corporation adquiriram parte dos negócios mundiais de saúde bucal da American Home products Corporation (AHP). O preço do negócio referente à parte brasileira foi de US\$ 760 milhões, o que representa cerca de 73% do valor da operação mundial.

Segundo a K&S Aquisições Ltda., a aquisição do controle acionário da Kolynos criaria as condições necessárias a: manutenção e aumento da capacidade produtiva, desenvolvimento tecnológico, promoção do alcance de economias de escala, incremento de exportações e desenvolvimento do mercado interno de saúde bucal, mais precisamente o mercado de cremes, escovas, fios e enxaguantes bucais. A Colgate Company alegou que o negócio não envolveria a Colgate Ltda. e que a intenção seria de mantê-la, sob todos os aspectos, operacionalmente separada da Kolynos do Brasil.

A American Home Products, antiga detentora da Kolynos, informou que não possuía mais interesse em atuar no segmento de saúde bucal, devendo centralizar sua atuação nos segmentos químico e farmacêutico. Informou ainda que, embora o negócio Kolynos fosse rentável, os investimentos em P&D foram interrompidos por um período considerável, o que fez com que seus produtos se tornassem atrasados tecnologicamente, quando comparados aos de seus concorrentes¹⁰.

O mercado de higiene bucal é extremamente concentrado, não apenas no Brasil como no mundo. Antes da incorporação, três empresas controlavam o segmento no país, com um faturamento anual de cerca de US\$ 200 milhões: Kolynos (50%), Colgate (23%) e Gessy-Lever (20%). A Procter&Gamble (P&G), uma das interessadas na compra da Kolynos, só participava do mercado nacional com produtos importados, que atendiam a aproximadamente 1% do consumo (como a alíquota para importação de creme dental é de 4%, há desvantagens nesse tipo de operação). Diante dessa situação, a P&G alegou que sua única porta para o Brasil seria a compra da Kolynos. A Colgate porém, sabendo disso, fez uma oferta duas vezes e meia superior ao valor da Kolynos, que a P&G não pôde cobrir. Segundo a Procter, a aquisição seria muito prejudicial ao mercado brasileiro, já que com quase 75% do mercado, a Colgate não teria interesse em melhorar seus produtos no país. Além disso,

¹⁰ Diante de tal fato surge uma questão interessante: porque a Colgate teria adquirido uma empresa como a Kolynos e pago um valor tal elevado, se seus produtos encontravam-se defasados tecnologicamente? Na verdade, a Colgate buscava a marca Kolynos e seu extenso mercado cativo, e não propriamente os produtos ou suas instalações. Tal fato foi destacado pelo CADE e serviu de base para a solução do caso, que será detalhada no final deste item.

alegou que a política de preços do setor ficaria em suas mãos e que seriam erguidas barreiras muito altas à entrada de novos concorrentes, não apenas no mercado de cremes dentais, como no de escovas e enxaguantes bucais. A Procter informou ao CADE que seria lamentável, não apenas para a própria empresa mas também para o país, se ela ficasse de fora do mercado brasileiro, já que dispõe das mais avançadas tecnologias no segmento e é ágil em introduzir inovações.

A Colgate, por sua vez, alegou que teve que adquirir a Kolynos como forma de sobrevivência no mercado mundial, atualmente disputado por gigantes.

Buscando maiores informações, o CADE adotou um procedimento inédito na história do órgão, convocando uma audiência pública no Ministério da Justiça, reunindo, além da duas empresas envolvidas, concorrentes, revendedores e institutos de pesquisa. Os principais argumentos apresentados foram os seguintes:

- a aquisição poderia gerar condutas anticompetitivas, não apenas ligadas aos preços, mas também de outra natureza, como acordos de exclusividade e vendas casadas;
- os consumidores seriam possivelmente privados de opções de escolha, pois a redução da concorrência poderia levar a uma menor diversificação de produtos.

Após profunda análise do mercado, o CADE decidiu proibir o ato, devido à infração ocorrida apenas no setor de cremes dentais, pela elevada participação tanto da Colgate como da Kolynos (juntas teriam 79% do mercado). Os principais argumentos apresentados foram o grande prejuízo à concorrência (com impactos na qualidade, preço e diversidade dos produtos e portanto reduzindo o bem-estar do consumidor) e a imposição de barreiras intransponíveis à entrada de novos fabricantes.

Foram oferecidas à Colgate três alternativas:

1. suspensão da marca Kolynos do mercado por quatro anos;
2. licenciamento da marca, com exclusividade, pelo período de vinte anos;
3. alienação da Kolynos a uma empresa com parcela de mercado menor que 1%.

A Colgate decidiu adotar a primeira alternativa, ou seja, suspender a marca Kolynos do mercado pelo período de quatro anos (apenas para cremes dentais), e lançar uma nova marca de cremes dentais, a *Sorriso*, visando ocupar a capacidade industrial ociosa da Kolynos. No lançamento da nova marca, a Colgate teve de obedecer às restrições impostas pela autarquia, com o fato de que não poderiam ser criadas, por exemplo, associações entre os cremes dentais Kolynos e Sorriso. Foi também vetada a utilização de cores de embalagem, tipos de letras, expressões publicitárias e qualquer outro elemento que remetesse o consumidor para a linha Kolynos. O restante da capacidade

de produção da Kolynos (cerca de 14 mil toneladas de creme dental por ano) seria fabricado para terceiros com marca própria.

Segundo a Conselheira do CADE, a opção escolhida pela Colgate manteve a capacidade produtiva e os empregos, e deixou praticamente intactos os projetos de investimento da empresa. Além disso, os consumidores seriam beneficiados com maiores opções de escolha devido ao aumento do número de marcas disponíveis.

Alguns, porém, temiam que o consumidor saísse prejudicado com a retirada da marca por quatro anos do mercado, pois deixaria de ter acesso a uma das marcas mais baratas e preferidas de creme dental. Além disso, questionava-se qual o benefício que a decisão traria ao mercado e ao consumidor final.

Há quem diga que quem se beneficiou com a decisão do CADE foi a Gessy Lever, que disputa o mesmo mercado da Kolynos. Isso porque, com a implementação da decisão, sua principal concorrente ficou fora do mercado (ao menos por alguns anos). Além disso, a Gessy passou a ser a empresa com maiores condições de ocupar a enorme brecha de mercado deixada pela saída da Kolynos, pois já possuía fábricas, distribuição e o mais importante: um produto conhecido. Já a Procter, como não detinha produção local e sua linha era voltada para públicos de alto poder aquisitivo, não teve condições de ocupar rapidamente o espaço deixado no mercado. A Colgate, por sua vez,

teve de lançar um novo produto e esperar até que a nova marca fosse divulgada e absorvida pelos consumidores.

Pode-se supor que ao final dos quatro anos sem a marca Kolynos, a participação das outras empresas estará maior. A principal questão levantada na época foi se isso asseguraria aos consumidores produtos melhores com preços mais baixos.

4.3. Conclusão

Após a análise, pode-se perceber que a atuação do CADE tem se dado de forma séria e independente de demais interesses. O julgamento dos atos envolve o levantamento de muitas informações que são consideradas relevantes para o estudo do mercado em questão. Em seguida, utiliza-se essas informações para que conclusões sejam obtidas a respeito das conseqüências da operação para os consumidores, fornecedores e concorrentes. Para tanto são analisados fatores como participação no mercado, barreiras à entrada, natureza do produto (ou serviço), força dos concorrentes, avanços tecnológicos, poder de barganha do fornecedores e consumidores, exposição à concorrência internacional, etc. Após tal estudo, chega-se a um parecer e determina-se as alternativas que serão dadas à

empresa. A Lei nº 8.884/94 é usada como base em toda a análise e principalmente na tomada de decisão.

Os dois casos em questão caracterizavam-se por elevar a já grande participação de mercado por parte das empresas envolvidas (muito mais de 20%). Caso se utilize apenas o fator estrutura, buscando atômidade, para julgar as operações, ambos seriam negados imediatamente. Porém, como determina a Lei, foram analisadas com cuidado as possíveis eficiências geradas. Dessa forma, contrapôs-se os prejuízos conseqüentes do aumento da concentração, com os ganhos gerados principalmente para o consumidor. As soluções dos casos evidenciaram uma preocupação muito grande do órgão em obter esses ganhos minimizando os prejuízos, utilizando para tanto meios criativos de controle da conduta das empresas.

CAPÍTULO 5

DESAFIOS NO CONTEXTO ATUAL E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos anos 80, grandes transformações nas formas de concorrência internacional têm ocorrido, já que novos condicionantes tornaram-se relevantes. Entre eles, pode-se destacar a terceira revolução industrial e novos métodos de gestão da produção. Assim, fatores que antes definiam a competitividade de um país (como os recursos naturais, custos do trabalho, etc.), foram perdendo gradativamente sua importância, quando comparados às vantagens competitivas criadas pela inovação. (Porter, 1990).

Nesse contexto, as políticas antitruste têm se tornado objeto de muita discussão, gerada principalmente em torno da sua contribuição (ou prejuízo) à competitividade de empresas nacionais e também de outros países. Nos EUA, essas leis têm sido acusadas de contribuir para perda de competitividade dos produtos americanos. Alguns críticos mais radicais propõem a revogação das leis, para que o país possa readquirir sua competitividade internacional. Por outro lado, alguns argumentam que esse tipo de argumento não passaria de mais uma tentativa do meio empresarial de erodir a ameaça que as leis antitruste representam. (Salgado, 1992).

Na realidade, é extremamente complicado alcançar uma posição conclusiva sobre o dilema competição *versus* competitividade. Apesar da ampla discussão recente, a polêmica não constitui apenas problema do presente. Desde a promulgação da primeira lei antitruste discute-se os resultados de sua aplicação. Grande parte do desacordo encontra suas raízes no chamado paradoxo da eficiência, ou seja, as políticas antitruste podem ocasionar queda nos preços via proibição de restrições ao comércio, mas também podem levar à alta dos preços, na medida em que limitam a possibilidade da indústria de criar economias de escala.

O problema resulta do fato de que não é possível mensurar os riscos da dominação de um mercado, comparados aos ganhos gerados pelas economias de escala. O processo de eliminação de rivais é inerentemente competitivo e traz ganhos ao consumidor (menores preços, melhores produtos, etc.). Esse tipo de raciocínio serve de fundamento para os economistas neoliberais que advogam a eliminação total das leis antitruste, já que o próprio mercado garantiria a competição. O problema é que, uma vez alcançado o objetivo, não se pode supor que tal comportamento será mantido.

Já na Europa, a tendência tem sido a do fortalecimento das normas de defesa concorrencial, vistos como um incentivo à busca por vantagens competitivas autênticas, como as derivadas de aumentos na produtividade, melhor capacitação técnica da mão-de-obra, mudança organizacional, etc.. Porém, as exceções à lei têm sido mantidas, como forma de estimular o

dinamismo das pequenas e médias empresas, que muitas vezes exige a formação de alianças, associações ou fusões.

No Brasil, tal tema tem sido amplamente discutido e alcançou grande destaque com o veto do CADE à aquisição da Siderúrgica Pains pela Gerdau. O CADE proibiu o ato por considerar que a incorporação constituiria uma nova barreira à livre concorrência. Em defesa do órgão surgiram diversos argumentos, como a idéia de que a legislação antitruste protegeria a competição. Esta, quando livre e aberta, beneficiaria os consumidores, proporcionando-lhes preços menores e melhores produtos. Acentua-se que as medidas preventivas e o exame prévio dos atos inibidores da livre concorrência são adotados em todo o mundo, constituindo elementos essenciais para o bom funcionamento da economia de mercado. Isso porque o mercado não poderia, sozinho, estabelecer as condições de concorrência.

Os economistas neoliberais argumentam que os membros do CADE não estariam levando em conta, em suas decisões, a evolução dos cenários nacional e internacional. Decisões como essa evidenciariam uma posição antiquada e pouco flexível do órgão, já que, em uma economia globalizada, fusões e aquisições tornam-se rotina. O próprio governo admite que, em determinados setores da economia, a formação de oligopólios é inevitável. Em determinadas situações, somente grandes empresas reuniriam as condições necessárias para competir e sobreviver no mercado internacional, pois há setores nos quais grandes escalas e maior produtividade são imprescindíveis.

Nessa linha de argumentação, a legislação brasileira, ao tornar-se um obstáculo a fusões e incorporações, que se multiplicam em todo o mundo, poderia estar contribuindo para que setores não consigam sobreviver diante do acirramento da concorrência resultante da abertura da economia.

A visão que questiona a atuação do CADE fundamenta-se nas idéias de respeitados economistas, como por exemplo Mario Henrique Simonsen. Em artigo publicado na revista *Exame* de fevereiro de 1996 ("O CADE atrapalha"), Simonsen afirmava: "o grande antídoto contra os abusos de preços não são mais as leis antitruste, mas a globalização dos mercados. Um fornecedor, ainda que domine 100% do mercado de um país, não tem como impor preços abusivos se os compradores dispuserem da alternativa de importar produtos similares com tarifas aduaneiras reduzidas". Para o autor, a lei brasileira estaria desatualizada, ao pressupor uma economia fechada como de fato era a brasileira até o início dos anos 90.

Argumentos contrários, como os do atual presidente do CADE, Gesner de Oliveira, buscam enfatizar que a abertura da economia torna a defesa da concorrência ainda mais importante. Isso porque haveria uma maior interdependência do mercado nacional com os outros mercados, que ocorreria simultaneamente ao processo de reestruturação produtiva da economia. Nessas circunstâncias, a proposição de que com a abertura não seria mais necessário um órgão como o CADE, porque a própria abertura comercial garantiria a concorrência, não seria válida. Ao contrário, a defesa da

concorrência seria ainda mais importante, até pela existência de uma série de setores que não são expostos à concorrência dos importados (como aluguéis e serviços). Além disso, "mesmo em bens onde o comércio exterior é importante, as estruturas de mercado não são perfeitas". (*Jornal do Economista*, fev. 1997:8-10). O CADE seria então essencial, até porque sua função não seria exclusivamente o julgamento de atos de concentração, mas também a fiscalização de condutas e o acompanhamento de compromissos de desempenho. Essa linha de argumentação também discorda da proposição de que a lei brasileira seria inadequada, já que esta define posição dominante quando uma empresa detém no mínimo 20% do mercado relevante, mas permite que o CADE altere esse percentual para setores específicos da economia.

Após o estudo aqui apresentado, pode-se argumentar que as proposições que defendem que a abertura do mercado seria suficiente para garantir a concorrência, tornando legislações antitruste ou órgãos como o CADE desnecessários, não são facilmente sustentáveis. Ao contrário, pode-se propor que diante do novo contexto internacional a defesa da concorrência tem um papel ainda mais importante do que tinha no cenário anterior. Mais que controlar e regulamentar as mudanças do mercado, tem o papel de coordenação da reestruturação por que passam as empresas e os setores produtivos, garantindo assim um ambiente competitivo que leve as empresas a operar com eficiência.

A nova fase do desenvolvimento capitalista requer, portanto, um aparato regulatório moderno, que possa garantir (e porque não coordenar) as práticas e estruturas de mercado adequadas a este novo padrão. Vale lembrar que a defesa da concorrência não corresponde à defesa das "virtudes" do mercado como defensor e coordenador da competição, mas sim à defesa das eficiências geradas pelas forças competitivas.

Além disso, é essencial a existência de legislações modernas, que considerem as características ímpares a que estão submetidas as empresas na atualidade. Caso contrário, estas poderão realmente tornar-se um entrave aos processos de fusões e aquisições que buscam ganhos de escala e são, em alguns casos, necessários à concorrência em uma economia aberta. A legislação brasileira, analisada sob tal ponto de vista, não justificaria tal tipo de preocupação, uma vez que preocupa-se com a estrutura do mercado, mas dá grande importância às eficiências geradas e aos ganhos ao consumidor.

Bibliografia

Antitruste. Artigo disponível no *home page* <http://www.dpg.det.mre.br/dpg/cf15-p.htm>.

Apreciação do Ato de Concentração N° 16/94

Requerentes: Siderúrgica Laisa S.A. (Grupo Gerdau) e Grupo Korf GmbH (Cia. Siderúrgica Pains)

ARAÚJO Jr., J. T. de. Concorrência, competitividade e política econômica. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, p. 75-86, Editora Campus, 1996.

BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, p. 33-54, Editora Campus, 1996.

BONER, A. e KRUEGER, R. *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and de EEC*, 1991.

COUTINHO, L. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, p. 219-238, Editora Campus, 1996.

DUTRA, P. A concentração do poder econômico. *Revista de Direito Econômico*, Brasília, p. 107-123, abr - jun/1996.

FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 40, p. 125-144, nov. 1994.

FONTENELE, A. M. C. *Progresso e método na história das teorias da organização industrial*. São Paulo, Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1995.

FRANCESCHINI, J. I. G. *Legislação de defesa da concorrência comparada: Brasil-Argentina, contribuição ao tratado MERCOSUL*. Texto abreviado de palestra proferida no Ministério da Justiça, jul. 1992. Artigo disponível no [home page](http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/07/1artigos/artigo5.htm)
<http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/07/1artigos/artigo5.htm>.

GERSHENKHON, A. *Economic backwardness in historical perspective*. Harvard University Press, 1965.

HAGUENAUER, L., FERRAZ, J. C. E KUPFER, D. S. Competição e internacionalização da indústria brasileira. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, p. 195-218, Editora Campus, 1996.

Home Page do Ministério da Justiça (<http://www.mj.gov.br/cade>).

LEI nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

MARSHALL, P. Do antitrust laws limit U. S. competitiveness? *Editorial Research Reports*, Congressional Quarterly Inc., 1989.

NASCIMENTO, C. A. A política de concorrência no Brasil e o novo paradigma regulatório. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 155-170, jun. 1996.

PEREIRA, E. A. Pontos para uma agenda econômica para a ação antitruste. *Revista de Direito Econômico*, Brasília, p. 13-24, abr.-jun. 1996.

PITTMAN, R. *Competition policy in the United States: the experience and the lessons for transition economies*. Brasília, CADE, dez. 1996 (Texto para Discussão n.1).

PORTER, M. E. *The competitive advantage of nations*, Nova York: The Free Press, 1990.

POSSAS, M. L. *Estruturas de mercado em oligopolio*. São Paulo, Editora Hucitec, 1990.

POSSAS, M. S. *Concorrência e competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista*. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1993.

POSSAS, M. L., FAGUNDES, J., PONDÉ, J. L. *Política antitruste: um enfoque Schumpeteriano*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1995 (Texto para Discussão nº347).

Reapreciação do Ato de Concentração Nº 16/94

Requerentes: Siderúrgica Laisa S.A. (Grupo Gerdau) e Grupo Korf GmbH (Cia. Siderúrgica Pains)

TOGNONI, R. CADE: uma autarquia especial. *Jornal do Economista* nº 102, jul. 1997.

SALGADO, L. H. *A economia política da experiência antitruste nos Estados Unidos: o debate conceitual e um exercício para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 1996.

SALGADO, L. H. *As políticas de concorrência (ou antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992 (Texto para Discussão n. 264).

SALGADO, L. H. *Implicações da estrutura regulatória das atividades econômicas sobre a competitividade: defesa da concorrência e do consumidor*. Relatório do Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: MCT/FINEP/PADCT, 1993.

SALGADO, L. H. *Política de concorrência: tendências recentes e o estado da arte no Brasil*. Brasília: IPEA, 1995 (Texto para Discussão n. 385).

SAMPAIO, E. e SALGADO, L. H. (org.) *Defesa da concorrência: a prática brasileira e a experiência internacional*. Brasília: IPEA, 1993.

SIMONSEN, M. H. O Cade atrapalha. *Revista Exame* - 28/02/1996.

STEINDL, J. *Pequeno e grande capital*. São Paulo, Editora Hucitec, 1990.

SUZIGAN, W. A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, p. 89-109, ago. 1992.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 5-20, jan.-mar. 1996.

Periódicos:

Folha de São Paulo (diversas edições)

Gazeta Mercantil (diversas edições)

Jornal do Brasil (diversas edições)

Jornal do Economista (Corecon/SP) - número 97, fev. 1997.

O Estado de São Paulo (diversas edições)

Revista Exame (diversas edições)

Revista Isto é (diversas edições)