

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 264

**As Políticas de Concorrência  
(ou Antitruste): Um Panorama  
da Experiência Mundial e sua  
Atualidade para o Brasil**

Lúcia Helena Salgado

JUNHO DE 1992

# **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA  
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,  
Fazenda e Planejamento

## **PRESIDENTE**

Roberto Brás Matos Macedo

## **DIRETOR EXECUTIVO**

Lúscio Fábio de Brasil Camargo

## **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Antônio Emílio Sendim Marques

## **DIRETOR DE PESQUISA**

Ricardo Varsano

## **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antonio Carlos da Ressurreição Xavier

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar  
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando  
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 150 exemplares

## **SERVIÇO EDITORIAL**

### **Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

### **Rio de Janeiro - RJ:**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20.020

# SUMÁRIO

---

1. O CONTEXTO HISTÓRICO E O AMBIENTE IDEOLÓGICO DO SURGIMENTO DAS POLÍTICAS ANTITRUSTE
2. AS POLÍTICAS ANTITRUSTE "CONQUISTAM" ADEPTOS ...
3. OBJETIVOS E ÊNFASES DAS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA
4. AS SANÇÕES À TRANSGRESSÃO
5. AS EXCEÇÕES À APLICAÇÃO DA LEI
6. QUAL O SENTIDO DE SE DISCUTIR AGORA AS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA?
7. QUE SENTIDO HÁ EM TRAZER ESSE TEMA DE "PRIMEIRO MUNDO" PARA O BRASIL?
8. UM PARÊNTESE NA REFLEXÃO SOBRE O ESPAÇO DAS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL: DO QUE DEPENDE A EFETIVIDADE DESSAS POLÍTICAS?
9. FECHA PARÊNTESE: RETORNANDO AO BRASIL
10. EMENTÁRIO PARA UMA POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL

APÊNDICE I

APÊNDICE II

BIBLIOGRAFIA

---

## SINOPSE

---

O trabalho tem por objetivo introduzir a discussão da política antitruste como instrumento de uma estratégia de desenvolvimento. De início, procura-se contextualizar a origem e os desdobramentos das políticas antitruste no ambiente norte-americano e europeu. Em seguida, descrevem-se as principais características dessas políticas e o debate recente em torno do tema. Por fim, discute-se a importância da política antitruste para o atual contexto da economia brasileira e apresenta-se um esboço de proposta de ação.

---

**AS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA  
(OU ANTITRUSTE): UM PANORAMA DA  
EXPERIÊNCIA MUNDIAL E SUA ATUALIDADE  
PARA O BRASIL**

**Lúcia Helena Salgado\***

\*Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e FCE/UERJ.



---

## 1. O CONTEXTO HISTÓRICO E O AMBIENTE IDEOLÓGICO DO SURGIMENTO DAS POLÍTICAS ANTITRUSTE

As políticas antitruste completaram recentemente um século de história. Inauguradas nos últimos anos do século XIX com o "Act for the Prevention and Suppression of Combinations Formed in Restraints of Trade" canadense de 1889 e com o **Sherman Act** norte-americano de 1890 acabaram por ser adotadas por inúmeros países industrializados.<sup>1</sup> O modelo original americano não foi, entretanto, reproduzido de forma acrítica. A leitura feita pelos países da Europa Ocidental foi uma versão adaptada à sua experiência e às especificidades do capitalismo europeu.

Sabemos que a indústria europeia é contemporânea das mudanças tecnológicas que deram origem à segunda. revolução industrial, do aperfeiçoamento da tecnologia do carvão e do ferro (com o desenvolvimento do aço e das turbinas) e das indústrias tecnologicamente revolucionárias, baseadas na eletricidade, na química e no motor à combustão [Hobsbawn (1988)]. Gershenkhon ensinou que os países que deram início a seu processo de industrialização em atraso com relação à iniciativa pioneira depararam-se com pressões muito intensas - oriundas em grande parte da própria competição com a nação pioneira - para impor um ritmo mais acelerado a esse processo; houve, em decorrência, uma tendência dos países retardatários de concentrar muitos dos seus esforços na introdução de tecnologia as mais modernas e caras, em plantas de larga escala e, particularmente, na indústria de bens de investimento [Gershenkhon (1965, p. 14)]. Muitos dos países da Europa Ocidental foram exemplo desse processo - Alemanha, Áustria, Suíça, França, Itália, Bélgica, dentre outros - de modo que se pode dizer que a indústria europeia já nasceu concentrada, em contraste com a versão britânica, onde predominaram as pequenas e médias empresas produtoras de manufaturados e a versão norte-americana, amparada na abundância de recursos e na extensão do mercado interno.

Por outro lado, a capacidade que alguns dos países da Europa demonstraram de entrar na corrida por mercados no final do século XIX deve-se muito à política imperialista de seus governos: "Muitas vezes foi observada a coincidência cronológica entre a Depressão

---

<sup>1</sup>Não obstante a lei canadense preceda a americana, seu caráter "draconiano" acabou por torná-la inaplicável por quase 100 anos. A lei foi consideravelmente alterada em 1986, quando realmente tem início uma política de competição naquele país.

---

e a fase dinâmica da repartição colonial do planeta. Os historiadores discutem muito até que ponto as duas estão ligadas (...). Entretanto, não há como negar que a pressão do capital à procura de investimentos mais lucrativos, bem como a da produção à procura de mercados, contribuíram para as políticas expansionistas - inclusive a conquista colonial" [Hobsbawn (1988, p. 72)]. Nessa época, há uma fusão de interesses entre Estados rivais e grupos privados nacionais; não seria necessário acrescentar que se tratava de uma disputa entre gigantes.

O processo de concentração e centralização de capital que caracterizou essa segunda fase do capitalismo originou-se não só dos requisitos de capital próprios ao aprofundamento das mudanças tecnológicas e ao tamanho de planta típico dos setores dinâmicos no período, como, também, do comportamento defensivo dos empresários, defrontados com os aspectos perversos, porque destrutivos, da concorrência. É difícil, hoje como ontem, identificar qual o fator predominante nesse processo -- se os requisitos estruturais, se o comportamento defensivo, se ambos. Seja qual a causa, o resultado foi um intenso processo de concentração e centralização de capital -- com a formação de grandes conglomerados --, seguido por formas de organização de mercados onde era menor o papel da concorrência -- pelo menos na sua forma tradicional, via preços -- e maior o das associações de interesses e das práticas de caráter restritivo.

Como exemplo, em 1893 o Cartel do Carvão do Reno e da Westfália controlava cerca de 90% da produção do carvão na região. Na virada do século, estimava-se em 300 os cartéis alemães e seriam mil em 1922 e 2500 em 1925. Em 1880 a Standard Oil Co. controlava 90 a 95% do petróleo refinado nos Estados Unidos e em 1901 a United State Steel detinha 63% do controle sobre a indústria siderúrgica americana [Hobsbawn (1988)].

Esses exemplos são parte de uma história conhecida; o interessante para nós é observar como um processo de natureza geral foi vivenciado de forma tão diversa. Na Alemanha, exemplo mais conspícuo de indústria cartelizada, essa forma de organização da produção tornou-se a regra, em virtude da relação muito particular mantida por bancos e indústria: "O **momentum** mostrado pelo movimento de cartelização da indústria alemã não pode ser inteiramente explicado, exceto como resultado natural da "amalgamação" dos bancos alemães. Foram as fusões nesse campo que colocaram os bancos em posição de controlar empresas concorrentes. Os bancos recusavam-se a tolerar disputas fratricidas entre seus rebentos. Do ponto de vista vantajoso do controle



---

centralizado, eles estavam a todo momento aptos a perceber oportunidades lucrativas de cartelização e fusão das empresas industriais. No processo, o tamanho médio da firma continuou crescendo e ao mesmo tempo os interesses de bancos e seus clientes estavam cada vez mais devotados àqueles ramos da indústria onde eram maiores as oportunidades de cartelização" [Gershenkhon (1965, p. 15-16)]. Já na América, a formação dos chamados trustes foi acompanhada por grande apreensão e protesto do público. Isso porque o processo de concentração de poder econômico afrontava de maneira direta alguns dos pilares da organização da sociedade norte-americana, particularmente o das liberdades individuais, no que se inclui o espaço de iniciativa dos agentes econômicos de pequeno porte.

Assim, as leis antitruste foram concebidas naquele momento no Novo Mundo como forma de barrar o processo de concentração de poder econômico; a Lei Sherman, de 1889, visava proibir terminantemente a formação de monopólios e trustes enquanto a Lei Clayton, de 1914, visava proibir as práticas comerciais restritivas que poderiam vir a dar origem a formas concentradas de organização de mercados. O que estava em questão era a necessidade de proteger as bases materiais da democracia americana, garantindo, dessa forma, o espaço da livre iniciativa e igualdade de oportunidades a todos.<sup>2</sup>

Em realidade, o ideal de sociedade baseado na propriedade privada e na livre iniciativa, como corolário do direito do indivíduo realizar plenamente suas potencialidades, norteia a organização da sociedade americana: o federalismo, o papel preponderante do Judiciário na estrutura de poder, a orientação descentralizante das políticas públicas. Tanto a Lei Sherman quanto a Lei Clayton traduzem a preocupação com a manutenção de uma estrutura fragmentada de poder econômico que impeça a ditadura da maioria ou do mais forte. Ambos estão, como se argumentou, profundamente arraigados à consciência

---

<sup>2</sup>Em 1923 foi baixada uma lei restringindo a presença de cartéis na Alemanha; foi, entretanto, exemplo de lei que não "pegou", sobretudo porque durante o Terceiro Reich, os cartéis foram utilizados como importantes instrumentos de planejamento e controle da produção. Ver a esse respeito o importante texto de Schweitzer (1964).

---

coletiva norte-americana, ou a sua auto-imagem idealizada.<sup>3</sup>

Havia outra questão em jogo, ainda que de forma menos explícita; tratava-se de responder à questão seminal da economia política: como compatibilizar o máximo de eficiência econômica com o máximo de bem-estar social? A resposta melhor construída a essa questão e, talvez por isso, tornou-se hegemônica; fora aquela sugerida pelo utilitarismo clássico,<sup>4</sup> aperfeiçoada pelo arcabouço teórico do equilíbrio geral: tal compatibilidade de objetivos seria assegurada por uma organização de todos os mercados em concorrência perfeita, mercados de produtos e fatores.

Se é assumido o suposto neoclássico - a eficiência econômica e o bem-estar dos consumidores são garantidos pela organização dos mercados em concorrência perfeita -, a concentração do mercado em poder de poucos, ou de apenas um produtor, é uma distorção que deve ser combatida pelos poderes públicos, na condição de guardiões do bem comum.

A teoria neoclássica ensina que em sociedades de mercado, organizadas a partir do respeito à livre empresa, à propriedade privada e ao bem-estar de seus membros individuais, o bem-estar econômico da sociedade é maximizado se todos os consumidores, todas as firmas, todos os setores e mercados de insumos estiverem organizados em concorrência perfeita; nessas condições, o funcionamento do sistema de preços garantirá a alocação de recursos e distribuição de bens capaz de garantir o bem-estar social máximo.

---

<sup>3</sup>A Lei Sherman foi, como projeto, de iniciativa do Executivo norte-americano. O aprofundamento do debate político e a crescente preocupação com o processo de concentração econômica levou o Congresso a apresentar o projeto Clayton, que "tipifica" condutas desleais, ao tempo em que cria o **Federal Trade Commission** para aplicá-la. Desse processo resultou uma dualidade na condução da política antitruste nos Estados Unidos, com o Departamento de Justiça, do Executivo, compartilhando com a Comissão Federal de Comércio (**Federal Trade Commission**) a competência para aplicar e fiscalizar o cumprimento da lei.

<sup>4</sup>Embora não de todo original, uma vez que a tese que atribui ao conflito no mercado papel organizador e catalisador de forças construtivas não é nova e remonta a Mandeville e aos moralistas escoceses [ver a esse respeito Hirshman (1977) e Halévy (1972)].

---

De acordo com os supostos marginalistas, essa seria a forma "normal" de organização de mercados, onde os agentes econômicos - produtores e consumidores - portam-se como instrumentos de uma racionalidade maximizadora, responsável pelo equilíbrio e bem-estar. A mesma teoria ensina que há perdas em termos de eficiência econômica quando o mercado se organiza como um monopólio, seja qual for a natureza das barreiras à entrada de concorrentes. Neste tipo de mercado, não se produz a longo prazo no ponto correspondente ao de custo médio mínimo e no que o custo marginal iguala o preço. Tal situação caracteriza a existência de lucro de monopólio; a quantidade de produto e o preço cobrado não correspondem às condições que maximizam o bem-estar social. Cabe, pois, às autoridades que representam o interesse da sociedade zelar para que a morfologia dos mercados se afaste o mínimo possível do ideal proporcionado pela concorrência perfeita.

A constatação do irrealismo das premissas contidas na concepção marginalista acerca da organização dos mercados - no modelo dualista concorrência perfeita/monopólio - não parece ter sido suficiente para modificar de forma radical as expectativas quanto ao papel da regulação estatal no afastamento das "distorções" no modo de organização dos mercados. É um problema com profundas raízes teóricas, uma vez que o oligopólio, entendido como forma de organização "intermediária", foi um objeto de estudo que sempre encontrou dificuldades de apreensão por não se submeter ao método marginalista de construção de modelos determinísticos com solução única, nem a modelos simplistas como a curva de demanda quebrada de Sweezy [Possas (1985)]; não obstante, desde meados dos anos 50, sobretudo com o advento da teoria de organização industrial, vem sendo reconhecido como a forma mais geral de organização de mercados, para além da dicotomia concorrência perfeita/monopólio.

Informada pelo paradigma teórico dominante, a tradição da política antitruste norte-americana, tem sido "(que) De modo geral, espera-se que estruturas concentradas, com barreiras à entrada, favoreçam a formação de preços monopolistas e práticas competitivas que visam a manter tal posição de monopólio (promoção de vendas, proliferação de produtos, etc.). Muitos autores associam tais práticas à ineficiência e perda de bem-estar, sugerindo a necessidade de regulação governamental. A partir de tal esquema teórico, a prescrição é regular a estrutura para aproximar o desempenho do ideal competitivo "[Farina et alii (1989)].

Não será de todo coincidência que o pensamento norte-americano tenha abraçado com tanto fervor a resposta

---

---

oferecida pela economia neoclássica; havia no mínimo uma afinidade eletiva entre a forma dos americanos compreenderem a sua organização social e o ideal de uma economia onde o "poder econômico" tem como substituto a soberania do consumidor. Tocqueville já observara que "a grande vantagem dos norte-americanos consiste em haverem chegado à democracia sem sofrer revoluções democráticas e haverem nascido iguais, em vez de chegar a sê-los".<sup>5</sup>

Em contraponto, sobre a experiência européia pesavam os entraves de seu passado feudal, muito embora o mercado - ou as relações estabelecidas por ele - ali estivesse para subverter a antiga ordem e impor novos padrões e novos objetivos para a organização social.

Não significa, porém, que o problema da concorrência deixasse de ser objeto de preocupação de pensadores e práticos na Europa; apenas que a rica pluralidade de abordagens sobre o tema não é redutível à fórmula do utilitarismo. Para ilustrar essa riqueza de abordagens, vale a pena reproduzir a extensa mas belíssima passagem de Simmel que credita à concorrência a solidificação de laços entre os agentes econômicos e a satisfação do consumidor: "O objetivo da concorrência é sempre o de obter o favor de uma ou de várias terceiras pessoas. Cada concorrente, portanto, tenta se aproximar o mais possível desse terceiro. Habitualmente, sublinham-se os efeitos destrutivos da concorrência; em seu favor admite-se apenas que ela tem conseqüências econômicas positivas. Ora, a concorrência possui, além disso, um imenso poder, o de favorecer os contratos sociais. A concorrência obriga o pretendente a ir até o objeto de suas pretensões, a dele se aproximar, a estabelecer vínculos, a descobrir suas forças e suas fraquezas e a elas se adaptar, a encontrar todo tipo de pontes ou a construir novas, capazes de facilitar o necessário contato. Com muita frequência realiza o que é apanágio do amor: ela adivinha os desejos mais íntimos do outro, antes mesmo que esse tenha consciência deles. A tensão antagonista entre o concorrente e o cliente tende a refinar a sensibilidade do homem de negócios, a ponto de torná-lo capaz de prever as futuras mudanças da moda do gosto e do interesse do público. A concorrência moderna é descrita como o combate de todos contra todos, mas ela é, ao mesmo tempo, a luta em favor de todos (...) Em suma (a concorrência) é um tecido feito de mil fios sociológicos, onde se cruzam a vontade, os sentimentos e o pensamento dos outros. Uma vez que a solida-

---

<sup>5</sup>Esta é uma passagem muito citada e característica da compreensão de Tocqueville sobre a forma de organização social e política americana, descrita em **A Democracia na América**.

---

riedade estreita e ingênua das sociedades primitivas cedeu lugar à descentralização (...) a concorrência se torna o único meio de garantir que o homem continue a trabalhar a bem do outro [Soziologie (1908) transcrito por Hirshman (1986, p. 27-28)]. Ao "refinar a sensibilidade dos homens de negócio" a concorrência se torna a alavanca do processo de inovação - criação de novas funções de produção, novos produtos - responsável último, portanto, pelo caráter dinâmico do sistema. A concorrência de que se fala aqui, porém - a expressa na passagem de Simmel e em inúmeras outras do seu contemporâneo Schumpeter -, é aquela que este último identificou com o processo de destruição criadora, e não com o equilíbrio estático - sem passado nem futuro - da teoria econômica dominante.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Schumpeter (1984, p. 114) em seu tempo combativo crítico da noção tradicional de concorrência e inspirador hoje de importante programa de pesquisa sobre dinâmica econômica, observa, com uma ponta de ironia que:

"Depois de muita demora, os economistas estão saindo do estágio em que viam apenas a concorrência de preços. Logo que a concorrência de qualidade e de esforço de vendas são admitidas no sagrado recinto da teoria, a variável preço é desalojada de sua posição dominante. Entretanto, a atenção ainda é praticamente monopolizada pela concorrência dentro de um padrão rígido de condições invariantes, em particular, métodos de produção e formas de organização industrial. Mas na realidade capitalista, diferentemente de sua descrição no livro-texto, não é esse tipo de concorrência que conta, mas a concorrência através de novas mercadorias, novas tecnologias, novas fontes de oferta, novos tipos de organização ( a grande unidade de controle em larga escala) - concorrência que comanda uma vantagem decisiva de custo ou qualidade e que atinge não a fimbria dos lucros e das produções das firmas existentes, mas suas fundações e suas próprias vidas. A eficiência desse tipo de concorrência perto do outro, é assim como um bombardeio comparado a se forçar uma porta - e é tão importante que passa a ser relativamente indiferente saber se a concorrência no sentido comum funciona mais ou menos prontamente; em qualquer dos casos, a poderosa alavanca que no longo prazo expande a produção e reduz os preços é feita de outro material."

- Sobre o processo de destruição criadora Schumpeter diz: "... os economistas que (...) examinam, por exemplo, o comportamento de uma indústria oligopolista e observam os bem conhecidos movimentos e contramovimentos em seu interior (que não parecem se

---

---

## 2. AS POLÍTICAS ANTITRUSTE "CONQUISTAM" ADEPTOS ...

No pós-Segunda Guerra, uma das expressões da hegemonia norte-americana foi a sua capacidade de impor a aliados e derrotados seus pontos de vista sobre modos de organização econômica. Parecia intolerável aos olhos americanos o papel agressivo ocupado pelo Estado na condução das atividades econômicas e na orquestração de comportamentos cooperativos tal como era rotina na Alemanha e no Japão derrotados. A economia de guerra proporcionou também o ambiente para a gestação das técnicas de planejamento que conferem ao Estado papel de protagonista e à cooperação entre empresas papel de instrumento indispensável. Por outro lado, a concorrência ganhara conotação negativa ao longo dos anos 30; aqueles dois novos elementos - o planejamento e a cooperação - pareciam ter sido desenvolvidos para aplinar o caráter perverso da concorrência [Shonfield (1968)]. Onde puderam, os Estados Unidos exigiram o desmantelamento dessas estruturas cooperativas e impuseram legislações antitruste inspiradas nas Leis Sherman e Clayton.

A leitura européia dessas leis e de sua aplicação, porém, guardou uma íntima relação com a sua experiência de organização da produção. Friedman quando discute o papel "adequado" do Estado em uma sociedade liberal admite a dificuldade de encontrar uma resposta definitiva para o problema, porque o próprio conceito

---

dirigir a lugar algum além dos preços altos e das restrições de produção) estão seguindo exatamente essa hipótese (a de que existe eterna calma, em contraponto ao processo de destruição criativa). Aceitam os dados da situação momentânea como se ela não tivesse passado ou futuro; acham que entendem tudo o que tinham para entender, quando interpretam o comportamento dessas firmas através do princípio da maximização de lucros com referência a tais dados. Em geral, o artigo do acadêmico e o relatório da comissão governamental quase nunca tentam ver tal comportamento como resultado da história passada e como tentativa de enfrentar uma situação que por certo deverá mudar, como tentativa por parte das firmas de se manterem de pé num terreno que se move por debaixo delas.

A leitura de Schumpeter sobre o caráter "revolucionário" da concorrência não alcançou posição de destaque, entretanto, nem nos círculos acadêmicos, nem entre formuladores e executores de política econômica. Sua contribuição tem sido, porém, resgatada nas reflexões sobre eficiência dinâmica que incorporam o tempo histórico como elemento integrante da análise econômica.

---

de livre empresa tem conotações diversas; "Nos Estados Unidos, "livre" foi entendido como significando que todos têm o direito de fundar uma empresa - o que significa que as empresas existentes não têm a liberdade de manter os competidores fora do campo, a não ser com a venda de produtos melhores ao mesmo preço ou dos mesmos a preço mais baixo. Na tradição continental, de outro lado, significa em geral que as empresas têm a liberdade de fazer o que quiserem, incluindo a fixação de preços, a divisão do mercado, e a adoção de outras técnicas para manter afastados os competidores em potencial" [Friedman (1984, p.32)].

Assim, se nos Estados Unidos, a resposta assumida para o dilema da economia política era afim com a autocompreensão e organização daquela sociedade, a resposta assumida de modo predominante na Europa parece ter sido outra, e tomou a forma de uma organização mais colaborativa entre empresas entre si e empresas e poder público, com a presença particularmente ativa do Estado no comando do processo de desenvolvimento. Uma primeira versão dessa fórmula derivou na corrida armamentista e na disputa imperialista que desembocaram na Primeira Grande Guerra; uma segunda versão foi a leitura fascista dos riscos sociais - pela sua capacidade de desagregação e ruptura constante - do capitalismo baseado na concorrência. A terceira versão se deu com a hegemonia dos governos social-democratas, no período de prosperidade de duas décadas do pós-Segunda Guerra. Nessa última forma, foi intensa não só a participação do Estado como condutor do desenvolvimento - e da reconstrução - mas a presença de arranjos corporativos, que visavam elevar o grau de solidariedade entre os grupos na sociedade e reduzir a rivalidade no interior da fração empresarial. Em qualquer das versões, a resposta europeia (e aqui faz-se referência às economias mais desenvolvidas da Europa Ocidental, Alemanha, França, Inglaterra, Holanda, Bélgica, países Escandinavos) ao desafio colocado pela economia política, reproduzido nos conflitos protagonizados pelas relações capitalistas, foi, em vários momentos, diversa daquela assumida nos Estados Unidos. A solução da concorrência perfeita viu-se confinada aos livros-texto de economia, enquanto a prática europeia apontou para um convívio disciplinado entre grandes blocos de capital, grupos de pressão e Estados comandando estratégias nacionais de desenvolvimento.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>o que nos faz retornar mais uma vez a Gershenkron, cuja análise acerca do desenvolvimento dos países europeus retardatários na rota da industrialização mostrou que há caminhos diferentes em direção ao

---

Assim, quando os Estados Unidos, como grande vencedor na Segunda Guerra Mundial, impôs a seus aliados, e sobretudo aos derrotados, as suas regras do jogo, o Sherman e o Clayton Acts serviram de modelo para a adoção por parte dos países europeus e do Japão de políticas antitruste análogas.<sup>8</sup> Essas políticas foram, porém, adaptadas ao modo de organização capitalista tipicamente europeu, onde era marcante a presença dos grandes blocos de capital. O objetivo das políticas de concorrência, como são conhecidas ali as políticas antitruste, é evitar que o poder de mercado de uma empresa ou grupo de empresas seja utilizado em detrimento do bem-estar da sociedade e da eficiência econômica; a presença de poder de mercado não é considerada um mal em si, mas sim a sua utilização para impedir a instalação de concorrentes ou a expulsão por métodos desleais de concorrentes já instalados.

A Alemanha é o caso mais interessante por ter conseguido construir uma instituição forte com regras muito estritas de comportamento para as empresas, adaptando as imposições norte-americanas às especificidades de sua organização industrial.<sup>9</sup> A exigência norte-americana de implantação de um capitalismo liberal, baseado na iniciativa privada livre de entraves artificiais e na concorrência, que significaria uma sentença de morte aos cartéis e conglomerados que caracterizavam a indústria alemã, foi transformada numa leitura original das políticas de concorrência, que acabou por se tornar modelo para os demais países da OCDE. Tal leitura tem como conceito que lhe serve de eixo a noção de posição dominante no mercado. Significa que a preocupação central do órgão responsável pela aplicação da lei é impedir que empresas que possuam posição dominante no mercado abusem dessa condição, impondo ônus produtores de ineficiência e redutores de bem-estar a concorrentes, clientes e fornecedores. O conceito de posição dominante refere-se à capacidade do agente agir de

---

desenvolvimento e que todo o país que decide se industrializar pode determinar por si mesmo a política, a ordem de prioridades e a ideologia que lhe parecem mais adequadas a esse fim [Hirshman (1986, p.62)].

<sup>8</sup>O artigo 12 da Convenção de Potsdam de 2/8/1945, como exemplo, introduziu disposições e proibições de caráter criminal contra cartéis e fusões na Alemanha ocupada.

<sup>9</sup>Sua política e institucionalidade na área serve de modelo para as congêneres européias, a CEE e o Japão e, mais recentemente, o Canadá e a Coreia do Sul montaram seus arcabouços legais e institucionais amalgamando os modelos alemão e norte-americano.



---

forma independente **vis-à-vis** os demais participantes do mercado, ser parceiro obrigatório para clientes ou fornecedores e/ou deter qualquer poder econômico ou financeiro que lhe confira vantagem competitiva. As leis de competição européias foram fundadas originalmente nesse conceito de posição dominante, cuja definição mais comum é liberdade com relação às restrições da competição ou controle sobre a viabilidade econômica de parceiros comerciais. Tal visão não impede que a empresa assuma posição dominante, mas sim que abuse dela. Nessa linha, as leis de competição impõem fortes restrições à conduta das firmas dominantes, mais do que ao comportamento das não-dominantes.

A lei contra restrições à concorrência alemã não transformou, num passe de mágica, o modo de organização característico da indústria na Alemanha. O processo em direção ao estímulo à competição foi lento; a rigor, a legislação constituiu-se inicialmente numa regulação da operação dos cartéis. A premissa fundamental para que sejam permitidos acordos entre empresas é, de acordo com a lei, "a melhoria do bem-estar econômico das firmas participantes como resultado dos contratos de cartel, na forma de aumento da eficiência e da produtividade". Além disso, tais ganhos em termos de eficiência devem ser repassados ao consumidor na forma de preços mais baixos. Assim, a formação de cartéis pode ser autorizada desde que as empresas comprovem que os acordos promovem a redução de custos, a mudança tecnológica, a redução dos riscos envolvidos em P&D, etc.

A argumentação oficial centra-se na contribuição que tais acordos podem dar para a competitividade geral da indústria doméstica **vis-à-vis** suas rivais dentro e fora da comunidade européia. O **Bunderskartellamt** (Escritório Federal de Cartéis), em decreto de 1961, admitia que "Embora a concorrência seja o melhor mecanismo de alocação, há mercados 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". Como se vê, a força da tradição alemã pesou bastante contra a influência e a pressão americana por estímulo à "livre competição".

É importante observar que mesmo uma instituição sólida e respeitada como o **Bunderskartellamt** sofre críticas e pressões à sua atuação. Uma das linhas de críticas refere-se à fragilidade de critérios de avaliação das práticas oligopolistas. A argumentação é que a "interdependência circular ou paramétrica" não permite

---

aos oligopólios nenhum comportamento que não a ação paralela. Se esse ponto de vista fosse dominante, os oligopólios estariam imunes à política de competição, do ponto de vista econômico e legal [Heusz (1976)]. Ocorre que não é verdade que não haja alternativas ao paralelismo de comportamento para essas empresas. As estratégias de competição das empresas oligopolistas são muito intensas e variadas: diferenciação de produto, diversificação de atividades, mudança tecnológica constituem os parâmetros da "competição que importa", nos termos de Schumpeter. Aplicar legislação proibindo práticas como elevações paralelas de preços (mesmo sem acordo entre as empresas) significa eliminar o viés anticompetitivo das práticas oligopolistas, preservando seus aspectos pró-competitivos.

Outro conjunto de críticas refere-se às análises sobre aumentos de preços abusivos, quando são usados conceitos como "como se houvesse competição" e "mercado comparativo". Lenel (1976, p. 323) rebate as críticas observando que "Não pode ser negado que 'como se houvesse concorrência perfeita' não é normalmente um guia útil porque não existem mercados perfeitamente comparáveis (...) Por outro lado, mercados com competição efetiva não apresentam modelos satisfatórios também. Nós estamos então confrontados com a escolha entre dificuldades pelo menos até que tenhamos melhores instrumentos para o controle. Não obstante, a simples existência de uma política de supervisão desse tipo praticada pelo **Bunderskartelamt** pode ainda ter uma influência restritiva sobre a conduta de grandes e poderosas firmas".<sup>10</sup>

### 3. OBJETIVOS E ÊNFASES DAS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA

As políticas de concorrência atuam basicamente em duas áreas: sobre a **conduta** das empresas e sobre a **estrutura** dos mercados. Ao disciplinar a conduta, os órgãos responsáveis pela aplicação das leis de concorrência

---

<sup>10</sup>Os mercados comparativos são definidos como: a) mercados nos quais a empresa dominante oferece produtos do mesmo gênero a preços mais baixos do que nos mercados dominados; b) mercados nos quais outras empresas oferecem produtos similares a preços mais baixos; c) preços praticados pela empresa dominante em períodos anteriores. O conceito foi desenvolvido com uma decisão da corte federal alemã em 1965. Com isto, renunciou-se a especular sobre como funcionaria aquele mercado se reinassem as condições de concorrência. É comum a utilização do conceito em comparações de preços cobrados pela mesma empresa em mercados diferentes (dentro da CEE).

---

proibem práticas que restrinjam as transações comerciais ou que impliquem abuso de uma posição dominante no mercado. É o tipo mais generalizado de política de concorrência e, em muitos casos, os órgãos responsáveis ponderam, no disciplinamento da conduta, os efeitos prejudiciais em termos de redução da concorrência com ganhos em termos de eficiência econômica. Nessa linha as leis dos Estados Unidos, Alemanha e CEE têm padrões de avaliação mais rígidos, exigindo evidências mais fortes de que as restrições possam elevar a eficiência [Boner e Krueger (1990)].

O segundo tipo de política refere-se à estrutura dos mercados, afetada por fusões, aquisições, **joint ventures** e transferências de ativos. As políticas de maior "tradição" nessa área são a americana e a alemã, mas observa-se, nos anos 80, uma forte tendência em todos os países que possuem políticas de competição no sentido de uma maior preocupação com essa matéria. A regra é a adoção de notificações prévias aos processos que afetem a estrutura de mercado, de modo que o órgão possa avaliar seus possíveis efeitos e posicionar-se favoravelmente ou não sobre o caso.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>A preocupação com níveis de concentração de mercado é particularmente recente na Europa - com a exceção da Alemanha - dado o predomínio por várias décadas de políticas industriais que incentivavam a criação de grandes empresas nacionais, com escala e capacidade financeira de competir internacionalmente. É interessante observar que O Tratado de Roma, que deu origem à Comunidade Européia, fala com bastante clareza sobre a necessidade de impedir práticas restritivas e abuso de poder de mercado - artigos 85 e 86 - mas não menciona qualquer disposição de impedir a concentração de mercado. Mais do que razoável, uma vez que uma das principais justificativas para a criação do Mercado Comum era a necessidade de desenvolver economias de escala, e incentivar a criação de empresas de "tamanho ótimo", que, desse modo, se tornariam mais competitivas e capazes de sobreviver ao desafio imposto pelas grandes empresas norte-americanas. Agora, porém, no início dos anos 90, a aproximação da unificação européia tem sido acompanhada de novas preocupações, com o conseqüente fortalecimento das prioridades ligadas à integração e ao afastamento de protecionismos de cunho doméstico que questionam as políticas industriais que ainda seguem aquele estilo, como por exemplo na França, de modo que as políticas industriais calcadas nos tradicionais instrumentos de tarifas seletivas, cotas, subsídios, isenções fiscais, cooperação apoiada pelo Estado, com claros efeitos anticompetitivos, têm sido colocadas em questão na

---

A discussão sobre o tema está longe de encerrar-se, porém; freqüentemente observam-se medidas contraditórias, que opõem diretrizes de política industrial e de concorrência na Europa. Mudanças na estrutura das indústrias européias em direção à concentração continuam operando: Dados da CEE mostram que a quantidade de aquisições feitas pelas mil maiores empresas européias saltou de 303 em 1986 a 1987 para um total de 622 em 1989 a 1990. Dessas, tem sido crescente a proporção das fusões e aquisições transnacionais [The Economist, transcrito em Gazeta Mercantil (21/01/1992)].

A política de concorrência da CEE, único exemplo de política internacional na área, baseia-se nos artigos 85 e 86 do Tratado de Roma. A Comissão Europeia, de 14 membros, é uma agência administrativa com autoridade quase-judicial, e é responsável pela aplicação das disposições da Comunidade sobre concorrência. As decisões da Comissão são sujeitas a apelação no Tribunal de Justiça europeu. A Comissão tem autoridade para tomar medidas preventivas, proibindo certas condutas através de ordens de cessação e desistência e pela imposição de multas que assegurem o cumprimento das ordens.

A política de concorrência européia dentro da Comunidade persegue três objetivos [Druesne e Kremlins (1975)]:

1) contribuir para a manutenção da unidade do mercado comum, de modo que a supressão de barreiras aduaneiras e restrições quantitativas no comércio intracomunitário não seja neutralizada pela recriação doméstica de barreiras por parte das empresas através de acordos e práticas concertadas;

2) impedir o abuso de poder econômico por parte de empresas que detenham posição dominante no mercado, zelando pela manutenção da pluralidade na composição dos mercados;

3) fazer respeitar o princípio da eqüidade econômica, que consiste em preservar a igualdade de oportunidades dos agentes econômicos no mercado comum. Significa que um Estado-membro deve evitar privilegiar uma empresa em seu território em detrimento de outra da comunidade. Esse princípio supõe transparência nas relações entre Estados e empresas estatais, para assegurar que essas

---

Europa e incentivado o fortalecimento da vertente estrutural das políticas de competição (monitoramento da concentração de mercados).

---

operem em condições de igualdade com concorrentes privadas e, principalmente quando há monopólio público, que suas práticas não sejam discriminatórias, de modo que estejam resguardados os direitos das empresas de outros países-membros.

A preocupação que está presente na legislação e na prática de defesa da concorrência naqueles países que tiveram na leitura alemã sua inspiração é com a conduta das grandes empresas, para que o exercício de seu poder econômico não sufoque a ação de pequenas empresas, não impeça por meio de práticas desleais e barreiras ilegalmente criadas a instalação de novos concorrentes e a sobrevivência de empresas em condições menos favorecidas de concorrência.

A idéia não é a de que a estrutura de mercado deve ser fragmentada, mas que as pequenas e médias empresas são, muitas vezes, foco de dinamismo, produtoras de inovações, e é pelos efeitos benéficos a longo prazo para a sociedade que elas podem proporcionar, que seu espaço de ação deve ser preservado. Por outro lado, os consumidores são melhor atendidos quando têm a oportunidade de escolha entre ofertantes, a pluralidade de opções gera o incentivo para aprimoramento da qualidade e redução de preços como instrumentos de conquista do mercado consumidor. É interessante notar como a cooperação e mesmo a fusão entre pequenas e/ou médias empresas não é impedida, se não que incentivada. Reconhece-se o potencial dinâmico oriundo de pequenas e, principalmente, novas empresas no mercado, ao tempo em que se pondera requisitos de escala para a atividade eficiente. "É um fato geralmente reconhecido que pequenas e médias empresas são a pedra fundamental da estrutura industrial e comercial da Europa e uma fonte fundamental de inovação e empregos. Além do mais, negócios menores podem e efetivamente dão uma contribuição significativa em direção ao fortalecimento da economia européia no contexto mundial, sobretudo ajudando a aprofundar a competitividade da indústria européia e salvaguardando o emprego na Europa" [EEC **Competition Rules** (1988)]. Na visão da comunidade européia, as políticas de competição, ao ajudar a manter ou restabelecer uma estrutura competitiva autêntica, ajudam a criar um ambiente em que as firmas menores podem competir de forma tão bem-sucedida quanto as grandes.

A concentração "excessiva" do mercado é impedida, portanto, desde que não se comprove nenhum ganho para a sociedade. Não há, porém, a chamada proibição **per se** que caracteriza a legislação original americana. Este modelo foi estendido para todos os países industrializados que dispõem de legislação de defesa da concorrência. A análise de processos de concentração

---

horizontais e verticais segue praticamente os mesmos parâmetros. Já as práticas de caráter restritivo e predatório são proibidas **per se** em todas as jurisdições.<sup>12</sup>

No modelo americano o principal conceito em questão é o de poder de mercado (ou poder de monopólio), que depende do tamanho relativo (**market share**) e da estrutura de mercado em que atua a firma analisada, do número de ofertantes rivais, da facilidade de entrada, da presença e da importância das barreiras ao comércio e da disponibilidade de produtos substitutos. No modelo europeu, o conceito central é o de dominância de mercado, que depende do tamanho absoluto do ofertante, suas ligações com clientes e fornecedores e sua habilidade para determinar a viabilidade econômica dos seus parceiros comerciais [Boner e Krueger, (1990)]. A despeito das diferenças conceituais, a metodologia das análises técnicas de processos antitruste difere muito pouco, assim como as legislações; mais que isso, as mudanças que freqüentemente são feitas para aperfeiçoar legislação e procedimentos de análise tendem a sucessivamente aproximar os dois modelos. Não há, na prática, grande diferença entre o conceito utilizado nos Estados Unidos - poder de monopólio - reproduzido da legislação britânica e o conceito mais tipicamente europeu de posição dominante no mercado. O elemento fundamental em jogo é a existência de barreiras à entrada e a maneira com que as empresas lidam com elas. Fishwick (1989, p. 466) observa que o critério fundamental do poder de monopólio é a habilidade de manter altos preços - ou outras condições menos favoráveis de venda - e "só se há barreiras efetivas à entrada e nenhuma restrição significativa imposta pela competição é que a dominação de um mercado (para um produto numa área geográfica específica) pode conferir tal habilidade." A legislação alemã e da CEE, originalmente centradas na monitoração do comportamento das firmas dominantes, recentemente introduziram (no caso da CEE em 1989) ou fortaleceram (no caso da Alemanha em 1980) dispositivos para lidar com aquisições e fusões que tenham por efeito reduzir o número de concorrentes no mercado, ao tempo em que adotaram o conceito de **market share** para definir dominação de mercado. O índice de Herfindahl ( $H = \sum s_i^2$ ), que agrega participações no mercado, é hoje

---

<sup>12</sup>O Apêndice I a este trabalho mostra as práticas proibidas de forma generalizada.

---

utilizado em toda parte para mensurar o grau de concentração.<sup>13</sup>

### **A Organização Institucional das políticas antitruste**

Aqui se pode encontrar diferenças mais claras, que denotam não só especificidades das políticas públicas em cada ambiente, mas a importância relativa atribuída às políticas de concorrência como instrumento de realização da eficiência econômica e do bem-estar.

A execução das políticas se dá através de órgãos de caráter administrativo ou judicial. Há dois modelos básicos de instituições [Boner e Krueger (1990)]:

a) um sistema de execução de natureza político-administrativa, onde a aplicação da lei fica a cargo de um órgão administrativo, em geral sob a jurisdição do Ministro da Economia, com considerável flexibilidade política com respeito à aplicação da lei;

b) Um sistema de execução judicial, onde a aplicação da lei é feita através de jurisprudência, o grau de discricionariedade é menor e a interpretação da lei é mais estrita.

Os Estados Unidos são um exemplo único de atribuição dupla na aplicação da legislação (**Sherman Act, Clayton Act** e emendas), protagonizada pelo Departamento de

<sup>13</sup>Algumas distinções adicionais observadas:

. O **Bunderskartellamt** alemão recomenda que na definição de mercado relevante sejam considerados apenas os substitutos efetivamente disponíveis e aceitos pelos consumidores; substitutos a longo prazo e competição potencial só devem ser considerados como parte da área "adjacente" ao mercado;

. A **Federal Trade Commission** considera [**U.S. Guidelines** (1988)] como parte do mercado relevante a competição de ofertantes potenciais se a competição é suficientemente imediata (se ocorre dentro de um ano após um hipotético aumento de preço) [Fishwick (1989) e Boner e Krueger (1990)];

. O **Fair Trading Office** britânico leva em consideração o "interesse público" nos processos sobre posição dominante no mercado, muito embora haja críticas sobre a definição vaga desse conceito (**Fair Trading Act** de 1973);

. A França alterou sua legislação recentemente (Ordenance de 09-12-1986) para introduzir, dentre outros aspectos, a preocupação com o espaço de atuação de firmas de menor porte, no suposto de que, a longo prazo, a pluralidade de ofertantes é de interesse dos consumidores;

---

Justiça e pela **Federal Trade Commission**. Na Alemanha a aplicação da lei (O Ato contra as Restrições à Competição de 1957 e emendas) está a cargo de uma agência independente com autoridade semijudicial para interpretar e executar a lei, no que se inclui a definição de exceções, o **Bunderskartellamt**. Em última instância, a autoridade sob a lei é exercida por um Tribunal que trata exclusivamente de questões de concorrência, uma Corte de Cartéis, de acordo com a tradução literal. Dada a especificidade da legislação alemã, que define as práticas desleais com grande riqueza de detalhes, o espaço de discricionariedade judicial é mínimo na aplicação da lei, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos.<sup>14</sup>

#### 4. AS SANÇÕES À TRANSGRESSÃO

Em todas as jurisdições analisadas, as sanções previstas para a transgressão da lei são significativas e, sem dúvida, têm importância fundamental no cálculo dos agentes sobre os custos e benefícios de adotar práticas anticompetitivas.

Originalmente, as Leis Sherman e Clayton previam punições de até US\$ 5 mil e prisão de até um ano por decisão da Corte; atualmente, as multas podem atingir US\$ 10 mil por dia de violação à ordem de cessação da prática proibida. A atual legislação francesa, de 1986, prevê prisão de seis meses a quatro anos e multa de 5 mil a 500 mil francos, esta por decisão do Conselho de Concorrência. Este órgão pode ordenar ainda a cessação da prática de imediato e infringir sanção pecuniária de até 5% do faturamento da empresa no exercício anual anterior, no caso de descumprimento da ordem de cessação. O Conselho e os Tribunais podem ordenar a publicação em jornais de suas decisões, bem como que sejam inscritas nos relatórios de operação da empresa responsabilizada.

A legislação britânica prevê penalidades substanciais, de até 10% do faturamento da empresa ou 250 mil libras - o que for maior. Os dirigentes e gerentes responsabilizados estão sujeitos a multas de até 10 mil libras. Na Itália, a sanção prevista para o não atendimento da ordem de cessação de prática varia de 1 a 10% do faturamento. Já as sanções aplicadas no Canadá estão entre as mais altas do mundo, com multas de até US\$ 10 milhões e prisão de até cinco anos.

---

<sup>14</sup>A organização institucional e os instrumentos legais de que dispõem as jurisdições analisadas estão apresentadas no Apêndice II a esse texto.



---

São fatores freqüentemente considerados para definição das sanções o tamanho da firma envolvida, sua participação no mercado, a gravidade do prejuízo causado, a rapidez em atender às determinações da autoridade e a colaboração durante a investigação.

Naturalmente, as penalidades - para que tenham eficácia - devem ser compatíveis com a condenação social da prática em questão. Esforços para ampliá-las só obtêm aceitação quando há uma compreensão razoavelmente compartilhada pela sociedade acerca dos prejuízos causados ao ambiente econômico pelas práticas anticompetitivas. Com essa perspectiva, o **Bunderskartellamt** na primeira década de sua existência (do final dos anos 50 a meados dos 60) buscou criar uma consciência pública em torno das virtudes da concorrência, encaminhando em paralelo processos administrativos e advertências informais às empresas. Cumprida essa etapa, o órgão adotou, em meados dos anos 60, uma atitude mais agressiva, encaminhando processos na esfera criminal. Nessa fase, deixaram de ser considerados argumentos na linha do desconhecimento acerca da nocividade das práticas. O efeito dessa mudança na linha de ação do órgão foi reforçado por um uso muito intenso da propaganda, que obteve como resposta um rápido alinhamento das empresas, dispostas a fazer "concessões" à autoridade, da cessação das práticas à aceitação de pesadas multas, apenas para não terem seus nomes mencionados na imprensa.

Sobre o tema, Wetston (1990, p. 9-10), do Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs do Canadá, ponderou: "Greater compliance with antitrust laws will come about only when penalties are sufficient not only to appropriately punish collusive behaviour once detected, but also to deter other persons from engaging in such activities. Successful deterrence of such crimes requires that penalties be greater than the expected profits from successful collusion. If the penalties only equal the actual profits reaped by the defendants in individual cases, they will not be sufficient. We know that the crime of robbery would not be adequately deterred if convicted persons merely faced the prospect of having to return their stolen property to society."

##### 5. AS EXCEÇÕES À APLICAÇÃO DA LEI

A Comissão das Comunidades Européias desde 1984 dispõe de uma regulamentação sobre acordos de pesquisa e desenvolvimento, incluindo a produção e distribuição dos processos e produtos desenvolvidos. Nos considerandos encontra-se a seguinte justificativa: "cooperação em pesquisa e desenvolvimento e a

---

exploração dos resultados geralmente promove progresso técnico e econômico através da disseminação de conhecimento técnico entre as partes e evitando a duplicação de trabalho em pesquisa e desenvolvimento, através do estímulo a novos avanços através do intercâmbio de conhecimento técnico complementar e da racionalização da manufatura de produtos ou aplicação de processos originados pela pesquisa e desenvolvimento. (...) Pode-se, de modo geral, esperar que os consumidores se beneficiem do maior volume e da efetividade da pesquisa e desenvolvimento através da introdução de novos ou melhor elaborados produtos e serviços ou da redução de preços (...)" (**Commission Regulation** (EEC) nº 418/85 de 19-12-84). Com esse estímulo, as **joint ventures**, envolvendo empresas de diferentes países membros da CEE, foram 16 em 1986/87 e 55 em 1989/90.

Já o **Bunderskartellamt** pode permitir e regulamentar a ação de diversos tipos de cartéis na Alemanha: em torno da normatização de atividades (termos de venda, de oferta etc. excetuando qualquer termo que afete direta ou indiretamente os preços); descontos (em troca de serviços especiais prestados ao cliente, desde que não caracterize discriminação de mercados); racionalização (acordos para reduzir custos de transportes, de armazenagem ou estabilizar flutuações de demandas consideradas excessivas); de especialização (em que as empresas definem suas áreas de atividade); de cooperação (onde o objetivo é aumentar a competitividade de pequenas e médias empresas através de políticas conjuntas de publicidade, vendas, marketing etc.); de exportação (quando para áreas que não proibam esse tipo de acordo); de importação (quando o exportador tem características monopolistas); nesses dois últimos casos são considerados os efeitos sobre a competitividade doméstica; são permitidos ainda os chamados "cartéis de crise", que podem ser determinados pelo Ministro da Economia quando algum segmento industrial esteja ameaçado em sua sobrevivência. Por volta de 1987, havia cerca de 300 cartéis legalizados na Alemanha. É importante acentuar que os acordos de preços ou que tenham qualquer efeito indireto sobre preços são absolutamente proibidos.<sup>15</sup>

Com a promulgação da Lei Nacional de Cooperação em Pesquisa em 1984 nos Estados Unidos, os empreendimentos

---

<sup>150</sup> Japão segue o mesmo modelo alemão, no disciplinamento e monitoramento dos acordos entre empresas; um tratamento mais longo desse caso, entretanto, vai além dos objetivos desse trabalho. A respeito ver Nakazawa e Weiss (1989).

---

conjuntos em P&D passaram a ser permitidos, após o pedido de um registro prévio junto ao governo. Tramita atualmente no Congresso americano um projeto proposto pelo governo federal que prevê uma notificação semelhante para empreendimentos conjuntos na área de produção, a exemplo da disposição da CEE de 1984.

#### 6. QUAL O SENTIDO DE SE DISCUTIR AGORA AS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA?

A década de 80 foi testemunha de profundas mudanças na concorrência internacional. Novos condicionantes foram colocados nesse jogo: a terceira revolução industrial tomou a forma da incorporação aos produtos de inovações resultantes da microeletrônica, de novos materiais, da biotecnologia, de novos métodos de gestão da produção; novos parceiros passam a disputar espaço no mercado, enquanto outros iniciam ou confirmam a sua decadência. Os fatores que anteriormente definiam imperativamente a competitividade de um país - recursos naturais em abundância, custos de trabalho, taxas de juros, taxas de câmbio, economias de escala - parecem ceder importância às vantagens competitivas criadas pela inovação [Porter (1990)].<sup>16</sup>

As transformações porque passam as relações econômicas internacionais, o sucesso de novos participantes no mercado apoiado em vantagens competitivas diversas das tradicionais assim como a perda de dinamismo (esgotamento do papel dinâmico) dos setores que provocaram a onda de prosperidade nas duas décadas que se seguiram à segunda guerra, e as dificuldades que

---

<sup>16</sup>Castro sistematizou da seguinte forma os três movimentos que vêm revolucionando a economia mundial: "surgimento de novas matrizes tecnológicas de grande fecundidade, sendo a mais importante delas a microeletrônica, da qual derivam a tecnologia de informação e a flexibilização dos processos produtivos; desenvolvimento de novos métodos organizacionais tanto no interior das empresas (redução das hierarquias, trabalho por equipe, **kanban**, etc.) quanto entre empresas (cooperação, desenvolvimento de fornecedores etc.). Enquanto as mudanças organizacionais no interior das empresas requerem uma maior participação e, conseqüentemente, preparação dos trabalhadores, as demais mudanças aumentam a densidade das relações entre empresas e criam novas oportunidades para unidades produtivas médias e pequenas; emergência de novas economias industrializadas que, com uma rapidez estonteante, aprendem a produzir e até mesmo a inovar em sucessivos ramos de atividades "[Castro (1990, p.116-117)].

---

passa a enfrentar a indústria manufatureira norte-americana na competição internacional, sobretudo com o Japão, colocam as políticas antitruste numa posição de berlinda.

Nesse cenário, as políticas antitruste têm se tornado objeto de discussão, em torno da sua contribuição para a competitividade das firmas domésticas e para as nações em conjunto. Nos Estados Unidos têm sido acusadas de colaborar para a má performance americana na disputa competitiva. Já na Europa, a tendência tem sido a de fortalecer os mecanismos antitruste, vistos como um dos incentivos para que as empresas desenvolvam vantagens competitivas autênticas (no sentido sugerido por Fanszylber (1988), daquelas vantagens derivadas de aumento da produtividade, fruto da mudança tecnológica e/ou organizacional, com melhor aproveitamento dos recursos, melhor capacitação técnica da mão-de-obra, aprimoramento dos canais de distribuição etc.). Continuam em operação, porém, as exceções previstas à aplicação da lei, principalmente com o objetivo de estimular o dinamismo de pequenas e médias empresas, o que muitas vezes requer associações ou fusões, e - como experiência mais recente - quando estão em jogo investimentos em P&D que impliquem a associação de empresas. Tais exceções são avaliadas em seu impacto benéfico - em termos de política industrial - sobre a performance dos países e sobre o bem-estar dos consumidores nacionais. As políticas de defesa da concorrência são colocadas em questão nos anos 80.

Naquela década, os Estados Unidos abraçaram uma onda de desregulamentação - sua versão para o movimento de privatização europeu e o movimento mais geral de "recuo do Estado" - apoiada teoricamente na noção de mercados contestáveis, de acordo com a qual não é necessário nenhum tipo de intervenção *ad hoc* do governo para garantir o bem-estar da sociedade em mercados oligopolistas. A teoria dos mercados contestáveis, desenvolvida a partir dos anos 70 [Baumol (1982) e Spence (1983)], ao buscar transpor a dicotomia entre a análise microeconômica tradicional e os estudos em organização industrial, trouxe argumentos novos para a crítica às políticas antitruste, sobretudo em seu território de origem, os Estados Unidos. De acordo com a teoria dos mercados contestáveis, qualquer que seja a morfologia de mercado, as condições que garantem a eficiência econômica e o bem-estar social característicos da concorrência perfeita estão presentes desde que não haja barreiras à entrada e custos de saída do mercado. A concorrência potencial obriga as empresas a guiarem sua conduta replicando o comportamento maximizador das firmas em concorrência perfeita. Desse modo, a regulação por parte do governo

---

seria no mínimo desnecessária, uma vez que o próprio mercado se incumbiria de proporcionar as soluções mais eficientes.

A concorrência potencial, possibilitada pela ausência de barreiras intransponíveis à entrada, força as empresas instaladas no mercado a se comportarem como se estivessem em condições de concorrência perfeita, isto é, independentemente da morfologia dos mercados, os resultados são idênticos em termos de bem-estar social e eficiência econômica; "a implicação mais importante da teoria dos mercados contestáveis é que em tais mercados não é possível para uma firma explorar poder de monopólio, exceto no curto prazo".<sup>17</sup>

Há três linhas de críticas a essa teoria: A primeira considera tão irrealista o modelo de mercados contestáveis quanto o de concorrência perfeita. A crítica é rechaçada pelos representantes da corrente: trata-se de um paradigma, não de uma fotografia do real; em realidade, não existem mercados perfeitamente contestáveis, só aproximações.

A segunda linha de críticas alerta que o papel disciplinador de comportamentos da concorrência potencial pode ser significativo em determinados casos, mas diz respeito unicamente a grandes empresas já instaladas em outros mercados, de onde apenas teriam o custo de estender a sua produção e diversificá-la para participar do novo mercado. O espaço dos mercados contestáveis estaria reduzido ao universo de grandes empresas, com vultosos recursos financeiros, de capacidade instalada e estratégicos; a rivalidade entre gigantes poderia resultar em uma situação de bem-estar elevado, de acordo com os parâmetros da teoria dos mercados contestáveis, mas continuaria excluindo da competição pequenas e, principalmente, novas empresas,

---

<sup>17</sup>As barreiras, de acordo com a teoria dos mercados contestáveis, podem ser divididas em três grupos:

a) barreiras permanentes para venda num mercado relevante que não podem ser superadas por despesas iniciais (incluem proibições legais);

b) barreiras superáveis por despesas iniciais que não podem ser recuperadas numa saída posterior do mercado (**sunk costs**);

c) barreiras superáveis por despesas iniciais que podem ser recuperadas substancialmente numa saída subsequente.

---

que são muitas vezes responsáveis pela elevação do padrão de dinamismo da indústria.

A terceira linha de crítica, finalmente, aponta para os resultados concretos da experiência de desregulamentação de mercados nos Estados Unidos. Os resultados empíricos da aplicação da teoria na desregulamentação dos mercados de transporte aéreo e de carga nos Estados Unidos mostram que, após um primeiro momento de expansão da concorrência, entrada de novas empresas e conseqüente ampliação do leque de escolhas do consumidor e queda de preços, no momento posterior o mercado voltou a se concentrar e a apresentar a performance típica de mercados oligopolistas, onde a rivalidade entre as empresas participantes do mercado é amenizada por regras de convivência que implicam posições de dominação e todas as conseqüências associadas [Farina et alii (1989)].

Não se confirmou a hipótese da teoria de que não há relação entre grau de concentração e nível de preços. Logo após a desregulamentação, aumentou o número de empresas por conta da extinção de barreiras institucionais à entrada; nesta fase os preços se reduziram. Isto teve por base, principalmente, o enfraquecimento do movimento sindical, dadas as maiores dificuldades de negociar acordos trabalhistas com um número acrescido de empresas. Ao mesmo tempo, cresceu a utilização de mão-de-obra não sindicalizada pelas empresas menores - uma das principais fontes de redução de custos tanto em transportes aéreos como rodoviários e telecomunicações. Subseqüentemente, as empresas redefiniram suas estratégias de competição e crescimento, o que levou à reconcentração. A falência recente da Pan Am e da TWA, antigos gigantes da área, dão uma medida da reconcentração daquele mercado. Como resultado desse processo de reconcentração, já se observa uma tendência à elevação de preços derivada do poder de mercado das empresas remanescentes, o que tem trazido novamente à discussão a necessidade do refortalecimento das políticas antitruste nos Estados Unidos [sigo aqui muito de perto a análise de Farina et alii (1989)].

Assim, após uma década em que as políticas antitruste foram relaxadas nos Estados Unidos, com o suporte da crença de que os mercados por si, desde que desregulamentados (ou seja, afastadas barreiras institucionais à entrada no mercado), proporcionariam condições de bem-estar e eficiência similares às de concorrência perfeita, o Departamento de Justiça e o **Federal Trade Commission** foram revitalizados no governo Bush e exigido o revigoramento da legislação antitruste.

---

Nos Estados Unidos é intenso o debate sobre os efeitos das políticas antitruste sobre a competitividade das empresas americanas. Críticos mais radicais advogam que as leis devem ser revogadas se o país deseja retomar sua condição de competir internacionalmente. O viés anticoncentração/anticooperação da legislação americana coloca-a diante do dilema: Ela cria ou não entraves para a competitividade da indústria norte-americana? Em realidade, é difícil avançar uma posição conclusiva sobre a tensão política antitruste x competitividade.

Mark Rosenker, vice-presidente da Associação das Indústrias Eletrônicas dos Estados Unidos afirma "Nós estamos em uma economia global e as regras mudaram. Nós não sugerimos que as leis antitruste devam ser despejadas na privada. O que nós estamos sugerindo é que há necessidade de reformas nessa área de modo que nós possamos nos tornar mais competitivos na economia mundial." [Marshall (1989, p. 367)].

Walter Adams, da Universidade de Michigan, diz que a única coisa nova na discussão atual sobre exceções antitruste é a argumentação "A história das fusões, tanto nacionais quanto internacionais, tem demonstrado que o mero tamanho não é uma resposta para a competitividade internacional. (...) Em vez de uma resposta à competição internacional, a discussão corrente em torno de exceções à lei antitruste não passa de mais um passo no esforço permanente das grandes empresas de conseguir uma erosão gradual da ameaça que a lei antitruste representa "[Marshall (1989)].

Sensibilizada pelos argumentos contrários à legislação antitruste, a administração do governo Reagan promoveu um drástico corte das atividades de aplicação da lei. A despeito da clara redução das restrições antitruste - no que se inclui o ato sobre pesquisa cooperativa que passou em 1984 - não houve uma melhora aparente na capacidade das empresas americanas de competir. Durante a era Reagan, o déficit comercial cresceu de US\$50 bilhões em 1981 para US\$ 174 bilhões em 1987 [Marshall (1989)].

Em realidade, desde a promulgação da primeira lei antitruste existe o debate se as leis inibem ou encorajam a competição e se elas beneficiam ou prejudicam o consumidor. Muito do desacordo vem do que pode ser chamado de paradoxo da eficiência: políticas antitruste podem levar a preços mais baixos proibindo a fixação de preços e outras restrições ao comércio, mas podem simultaneamente levar a preços mais altos limitando a habilidade da indústria para criar as economias de escala. É uma alegação comum a de que as

---

decisões dos tribunais norte-americanos são favoráveis às pequenas empresas, mais do que à eficiência e mesmo ao consumidor. A mesma crítica é comum na Europa.

Ocorre que não há como se mensurar com precisão os riscos da dominação de mercado frente aos ganhos de eficiência oriundos de economias de escala. Por outro lado, o processo de tentar eliminar rivais é inerentemente competitivo. Em realidade, o consumidor se beneficia durante o processo em que uma firma tenta se tornar monopolista (embora não haja motivos para supor que a firma continuará oferecendo as condições favoráveis que beneficiam o consumidor uma vez que tenha alcançado o seu intento de dominar o mercado). Isto dá argumentos a economistas neoliberais, para quem nenhuma lei antitruste é necessária; o próprio mercado se incumbem de fomentar a competição. "Desde que o processo competitivo esteja operando - independente de quantas firmas estejam instaladas - e que não haja restrições legais à entrada no mercado, não há porque se preocupar com o bem-estar dos consumidores. Mesmo que exista só uma empresa no mercado há rivalidade, desde que se encontre oportunidade de entrada" [Amentano, citado em Marshal (1989)].

As leis antitruste em regra não buscam impedir - e, em realidade, poucos recursos teriam para isso - que firmas obtenham posição dominante no mercado através do processo competitivo. O que elas buscam fazer é assegurar que a única forma que uma firma disponha para obter tal posição seja a sua performance.

Outro ponto muito polêmico diz respeito à permissão para **joint ventures** para pesquisa, produção e distribuição e sobre a responsabilidade das restrições da legislação antitruste sobre a má performance americana na competição internacional.

Autores como Jorde e Teece não consideram suficientes as mudanças aprovadas pela Emenda de 1984 permitindo colaboração em P&D - acham que a cooperação deveria ser mais flexibilizada, incluindo esquemas de distribuição e produção dada a mudança no processo de inovação. Na sua opinião as alianças estratégicas, inclusive consórcios e **joint ventures**, são formas efetivas de organização para a inovação, particularmente quando a indústria é fragmentada. Consideram que a legislação americana, mesmo após o Ato de Cooperação Nacional em Pesquisa de 1984, inibe desnecessariamente alianças estratégicas entre empresas, sobretudo em detrimento de pequenas e médias. Em suas palavras: "A política antitruste dos Estados Unidos, como muito de nossa política econômica, tem estado preocupada com questões estáticas, em vez de



---

intertemporais. Apesar dos importantes desenvolvimentos recentes, é informada por teorias ingênuas do processo de inovação e particularmente é insensível para as necessidades organizacionais da inovação. Os acadêmicos americanos especializados em antitruste ainda suspeitam fortemente de acordos cooperativos entre competidores, e não apreciam seus benefícios. Essa suspeição gera incerteza sobre como os Tribunais vão avaliar arranjos entre firmas para promover progresso tecnológico e competição" [Jorde e Teece (1990, p. 94)].

Em contraponto, Broley (1990) no mesmo simpósio sobre Cooperação e Antitruste [ver também Shapiro e Willig (1990)] defende o ponto de que a colaboração para a inovação, particularmente quando engloba produção e distribuição, pode criar riscos anticompetitivos, e deve, por isso, estar sujeita às leis antitruste. A aplicação atual da lei, na sua opinião, não inibe a cooperação tecnológica e, no máximo, admite que se deveria fazer algumas reformas para evitar uma compreensão errada - porque exagerada - dos riscos antitruste, que desencoraje algum tipo benéfico de colaboração para a inovação. Observa ainda que o relatório da Comissão do MIT em Produtividade de 1988 - recebida com muito alarme por acadêmicos e condutores de políticas públicas naquele país - ao constatar o declínio da performance industrial dos Estados Unidos, encontra não uma causa única, mas uma pluralidade de fatores, tais como estratégias antiquadas, horizontes de curto prazo, fraqueza tecnológica, negligência com recursos humanos, má relação entre indústria e governo e fraqueza na cooperação. A responsabilidade das leis antitruste sobre esse quadro é obviamente mínima, age perceptivelmente apenas sobre o último dos fatores relacionados, muito embora a falha aí referida inclua a ausência de cooperação entre instituições, dentro da firma entre trabalhadores e gerência, entre fornecedores e clientes, além da cooperação entre firmas.

A verdade é que não há consenso sobre a relação que a legislação sobre defesa da concorrência guarda com os elementos associados à competitividade.

Porter, por seu lado, abraça a idéia de que a dificuldade - lida como desafio - é a origem da inovação. Legislações estritas, consumidores exigentes, rivais agressivos são o caldo de cultura do progresso tecnológico e, em última instância, da competitividade das indústrias nacionais. Os países vencedores na concorrência internacional na última década foram aqueles em que as empresas tiveram que buscar soluções novas para a transposição de obstáculos em lugar de uma

---

mera sobrevivência no mercado. Na sua opinião, a cooperação de empresas em pesquisa deve ser apenas indireta, canalizada através de organizações independentes - laboratórios de universidades e centros de excelência - a que muitas empresas tenham acesso. A aplicação de políticas antitruste domésticas fortes, sobretudo sobre acordos horizontais, alianças e comportamento conclusivo, é para o autor fundamental como incentivo à inovação.

O dilema norte-americano em torno do tema antitruste trai o conflito entre o ideal *small is beautiful*, fórmula dos anos 60 que reproduzia o *leitmotiv* americano e a realidade da posição dominante dos grandes blocos de capital na disputa competitiva. Mesmo experiências em que brilha o dinamismo das pequenas e médias empresas curvaram-se à necessidade de concentração de capital para sustentar a competitividade em mercados ampliados. É o caso da Itália, onde o dinamismo ancestral de pequenas empresas fez durante anos propaganda do modelo "pequeno é bonito" e de novas tendências da organização industrial, onde despontava a desverticalização da produção e a flexibilidade das tecnologias. Atualmente a indústria italiana passa por intenso processo de fusões e aquisições, às vésperas da integração em um espaço único do mercado europeu. As características da estrutura industrial italiana estão mudando rapidamente - a alta fragmentação, com um tamanho médio de firma menor do que em outros países; a específica situação de propriedade das companhias italianas, onde é grande a presença das empresas públicas e de grandes firmas controladas por famílias; o pequeno número de empresas com ações cotadas em bolsa, em dimensão não suficiente para permitir aquisições e mudanças de controle [Bianchi e Gualtieri (1989)]. Esta estrutura está mudando de forma significativa. Um amplo processo de concentração está operando: de um lado, concretiza-se através da compra de pequenas empresas independentes por grandes e, por outro, através do fenômeno crescente de pequenas firmas que crescem muito rapidamente e agregam outras pequenas que operavam na mesma configuração produtiva. Tal processo de concentração foi acelerado diante das perspectivas de unificação europeia. Alguns [Relatório Cechini (1988)] chegam a afirmar que um dos principais efeitos da integração será a renovada importância do papel das economias de escala das firmas operando em um mercado ampliado.

Vale observar que a Itália até o início dos anos 90, era o único país industrializado que não dispunha de uma legislação antitruste. Agora ela se depara com o que Bianchi e Gualtieri (1989, p. 624) chamam de "problema tipicamente europeu", o de "(...) formular

---

uma política de regulação da competição que, por um lado, não impeça operações de concentração motivadas pelo objetivo de eficiência crescente e competitividade e, por outro, deve ainda assegurar que essas operações não vão gerar abusos de posição dominante".

Acrescente-se que nos segmentos intensivos em capital e tecnologia as economias de escala são ainda de grande importância. As indústrias pesadas, por outro lado, são também aquelas que freqüentemente criam e difundem tecnologia e com isso determinam o estágio de desenvolvimento industrial de uma economia, de modo que fusões nessa área não podem ser obstaculizadas sem que esteja presente a preocupação com os efeitos negativos sobre a dinâmica dessa indústria.

Como se vê, o problema permanece controverso e atual.

#### 7. QUE SENTIDO HÁ EM TRAZER ESSE TEMA DE "PRIMEIRO MUNDO" PARA O BRASIL?

Para o Brasil a discussão é da maior relevância. O país inaugurou em 1990 uma trajetória de caráter irreversível em direção a uma nova forma de inserção na economia mundial. Este processo está baseado na estratégia do governo em termos de política industrial e de comércio exterior que, em poucas palavras, consiste na tentativa de, por um lado, elevar os padrões de produtividade e de qualidade da indústria nacional, através de maiores investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incorporação de métodos modernos de gestão (redutores de custos e de má utilização de recursos) e uma maior especialização da produção nacional, em favor de áreas onde com mais eficácia possam ser geradas vantagens comparativas. Por outro lado, representa 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. Com a implementação desta estratégia, é suposto o esgotamento do padrão anterior de desenvolvimento, baseado no processo de substituição de importações, em que a proteção dos mercados domésticos jogava papel determinante.

Naquele processo, a presença do Setor Público era constante na regulamentação e controle direto de atividades econômicas. O abandono do modelo de substituição de importações em favor da estratégia de inserção competitiva na economia mundial implica a extinção de todo um conjunto de controles exercidos pelo poder público; nessa linha se enquadram o programa de desregulamentação, privatização e a extinção de

---

práticas de regulação estrita como o controle de preços.

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. Ou seja, se as empresas brasileiras almejam participar e disputar espaço no mercado internacional, precisam aprender a lidar com as regras já, no ambiente doméstico.

Uma contribuição recente para esse debate está em Frishtak para quem "uma política de competição é um elemento crítico não só do ajuste macroeconômico em curso, mas também do processo de modernização industrial. Tal política estabeleceria os parâmetros básicos de comportamento de mercado e a estrutura correspondente de incentivos. Teria um componente "passivo", baseado não apenas na reforma do comércio exterior, mas também na reforma regulamentária, na remoção das barreiras à entrada e à saída do mercado, na "limpeza" sistemática de arranjos institucionais, políticas e práticas herdadas do passado, que ainda hoje privilegiam empresas dominantes à custa de novos produtores. (...) Uma política de competição passiva não é, contudo, suficiente para introduzir dinamismo competitivo no mercado. As regras do jogo vigentes, não-escritas, mas bem entendidas pelos atores (e até bem pouco aceitas, se não consentidas abertamente), geraram práticas competitivas arraigadas. Fixação de preços, divisões de mercados, coordenação de políticas de venda e outras práticas não-competitivas restritivas são comuns na nossa economia. A necessidade de mecanismos que coibam tais práticas é hoje ponto pacífico. Por outro lado, a competição das importações continuará limitada por diversas barreiras (tais como falta de financiamento, canais de distribuição, assistência pós-venda). Há necessidade, portanto, de uma política de competição "ativa" (ou antitruste)" [Frishtak (1990, p. 154)].

Assim, mais do que um exercício de diletantismo, a leitura das políticas antitruste e dos principais conflitos envolvidos é importante para acrescentar elementos à compreensão das opções que estão sendo feitas no Brasil dos anos 90.

O Brasil dispõe de uma legislação antitruste e um órgão de defesa das práticas competitivas desde 1962. A Lei

---

4137, que cria o Cade e os procedimentos de coibição ao abuso de poder econômico, entretanto, poucas vezes foi aplicada, o que não chega a surpreender, dado que o ideário das políticas de concorrência era totalmente estranho às políticas econômicas aplicadas durante as últimas décadas no Brasil. Entretanto, uma indústria que apresenta o grau de concentração da brasileira (conforme mostram inúmeros trabalhos) não pode prescindir de mecanismos que disciplinem o comportamento das firmas no mercado [ver Braga e Mascolo (1988)]. Não se pode esperar, porém, que o comportamento empresarial mude da noite para o dia, a partir do momento em que se decida aplicar uma política antitruste efetiva.

O empresariado brasileiro há décadas opera em um ambiente protegido da competição externa, com mercados cativos protegidos por barreiras institucionais, com o incentivo à tomada de decisões de caráter corporativo estimuladas pelo Estado. Práticas defensivas como fixação de preços em comum acordo, divisão de mercados, contratos de distribuição exclusiva, vendas casadas, acordos de restrição de oferta, dentre outras, eram comuns a um ambiente econômico estritamente regulamentado por regras que criavam privilégios e premiavam a ineficiência. Por outro lado, o processo de formação de preços é fortemente condicionado pela incerteza em um contexto de inflação forte e acelerada; poucos são os parâmetros estáveis com que produtores e distribuidores podem contar para orientar decisões. Em um ambiente de intensa instabilidade e total desconhecimento sobre custos futuros, valor do capital, produtividade de fatores, o comportamento orquestrado dos concorrentes proporciona um mínimo de estabilidade às decisões empresariais sobre preço e produção; de modo que fixar ou reajustar os preços na escala em que "todo mundo está fazendo" torna-se um dos poucos instrumentos disponíveis para evitar perdas.<sup>18</sup>

A Alemanha, que possui hoje uma política e uma instituição padrão na área, desenvolveu por duas décadas uma política de intensa propaganda para criar uma cultura da concorrência - a sociedade a identifica hoje como aspecto que contribui para seu bem-estar e para o progresso econômico do país - a ponto de hoje muitas questões serem passíveis de solução por uma simples comunicação telefônica entre o **chairman** do **Bunderskartellamt** e empresas envolvidas em práticas suspeitas. A simples ameaça de abertura de processo por

---

<sup>18</sup>Para a compreensão do processo de formação de preços em condições de elevada incerteza, ver o artigo seminal de Frenkel (1979).

---

parte do órgão já é suficiente para que empresas envolvidas em práticas restritivas revejam rapidamente suas ações, dado o efeito negativo sobre a imagem da empresa que a publicidade do caso implicaria. É claro que esse disciplinamento no melhor estilo "Estado-gendarme" só é eficaz em vista do alto conceito que o órgão tem junto ao público.

Assim, a repressão a práticas anticompetitivas que lesam consumidores e reduzem potencial de crescimento dinâmico da indústria requer uma larga campanha informativa. Os 20 anos despendidos pela burocracia alemã nesse trabalho certamente não são requeridos agora, dado que se conta com os recursos de comunicação de massa que não estavam presentes na mesma escala e diversidade naquele momento. Tal campanha precisaria incorporar aspectos associados à noção de cidadania e direitos do consumidor, concentrando-se nos impactos negativos para o conjunto da economia das práticas anticompetitivas, para que seu combate se tornasse mais do que tarefa de um órgão burocrático, uma conjunção de interesses mobilizados contra o lucro fácil e a ineficiência a longo prazo.

#### **8. UM PARÊNTESE NA REFLEXÃO SOBRE O ESPAÇO DAS POLÍTICAS DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL: DO QUE DEPENDE A EFETIVIDADE DESSAS POLÍTICAS?**

É ingênuo imaginar que a criação de um órgão e uma legislação antitruste são passos suficientes em direção ao disciplinamento das práticas de mercado. Nos Estados Unidos, o forte ideário liberal concedeu substrato à aplicação da lei, assim como na Europa a compatibilização das políticas de concorrência com objetivos de política industrial e de integração econômica tem sido responsável pelo fortalecimento dessa prática. A efetividade de políticas de concorrência é função - como de resto ocorre com qualquer política pública - de sua posição no conjunto de prioridades políticas (no sentido de **politics**) de governo; particularmente em países de tradição em políticas econômicas explicitamente ativas, a composição dos objetivos da política de concorrência com aqueles das demais políticas de cunho estratégico - ou de longo prazo - é fundamental para lhe conferir densidade.

As políticas de concorrência podem enfrentar, ainda, o risco de serem consideradas como instrumento de estabilização de curto prazo e, neste caso, decepcionar. Muito embora possam, uma vez implantadas, ser mobilizadas diante de situações emergenciais, sua eficácia consiste em conferir estabilidade a médio prazo para as práticas de mercado ao organizar as

---

formas socialmente aceitas de obtenção de lucro. Nesse processo, podem contribuir, de forma derivada - mas dificilmente imediata - para a estabilidade macroeconômica.

A França serve de excelente exemplo de situação onde a existência da legislação e de um órgão antitruste (a Comissão de Concorrência) nada significa, desde que não haja um real interesse do comando da política econômica em implementar, como parte do conjunto de políticas estratégicas, uma política de incentivo a práticas comerciais leais. O intenso dirigismo estatal, que na tradição francesa remonta a Colbert, e a recorrência de políticas nacionalistas, acentuadas após a criação do Comissariado do Plano no pós-Segunda Guerra, relegaram por décadas a uma posição mais do que subordinada no elenco de políticas públicas a defesa da concorrência. Naquele país, a política de competição já foi considerada - pelo menos até as mudanças introduzidas em 1986, impostas pela necessidade de homogeneização das políticas provocada pela unificação do mercado europeu - "um exercício de futilidade", dado que a "desimportância" demonstrada por sucessivos governos franceses à matéria redundou em uma Comissão de Concorrência fraca em sua capacidade de lidar com a complexidade dos problemas econômicos contemporâneos, tal como demonstram seus relatórios, pelos limitados meios financeiros e de recursos humanos para o trabalho do órgão e pela total indiferença por parte dos ministérios técnicos - sobretudo da Indústria - quanto aos assuntos relativos à competição; "(...) é de se imaginar como a Comissão pode contribuir realmente para promover a competição se não lhe são dados meios para fazer investigações mais completas e sofisticadas das práticas comerciais " [Jenny e Weber (1977, p. 432)].

#### **9. FECHA PARÊNTESES: RETORNANDO AO BRASIL**

O caso do Brasil é, nessa linha, interessante. Os objetivos de política de longo prazo na "década de realizações" dos anos 70 relegaram ao mais obscuro esquecimento o arcabouço de políticas antitruste criado no **interregno** democrático anterior (no governo de João Goulart, em 1962).

O governo brasileiro, através do PED do período Médici e o II PND do período Geisel, incentivou de maneira muito explícita a formação de grandes conglomerados de capital com capacidade de garantir espaço no mercado

---

internacional.<sup>19</sup> O padrão de competição mais comum em meados dos anos 70 no Brasil era uma grande firma estrangeira e inúmeras pequenas firmas nacionais, de onde o estímulo às aquisições e fusões entre pequenas empresas para a obtenção de ganhos de escala. Ocorre, porém, que o empresariado brasileiro tem enorme resistência à abertura de capital e a processos de fusões e incorporações, dado o caráter da propriedade das empresas ser predominantemente familiar. De modo que um órgão responsável pela estabilização macroeconômica como o CIP agiu como importante instrumento de política industrial, ao monitorar margens de lucro e incentivar "Acordos Setoriais", como alternativa às fusões e aquisições. Por tais acordos, as empresas concordavam em obter determinadas margens de lucro, que redundavam em regra de retorno do capital (em cinco anos, de modo geral) tendo em troca garantias de barreiras à entrada de novas firmas no mercado - conferidas sobretudo pelas políticas setoriais capitaneadas pelo CDI [ver Frishtak (1980) e Fritsch e Franco (1991)].

Desse modo, "O controle de preços industriais no Brasil (...) impediu a competição desde que foi introduzido em meados dos anos 60 para atingir estabilidade de preços. Ao institucionalizar a frequência e o método de estabelecimento de preços, esses controles reduziram substancialmente a competição via preços, enquanto facilitavam as práticas oligopolistas [Frischtak (1980 e 1989)].

As distorções criadas pelo controle de preços não são um privilégio brasileiro. Outros países com experiências significativas na área compartilham das mesmas dificuldades. A Suécia, como outros países governados por coalizões ou partidos social-democratas, praticou intensa política de rendas - no que se inclui o controle de preços - ao longo dos anos 70 e 80. Em 1981, um comitê do governo avaliou a política de preços que vinha sendo aplicada. De suas conclusões, expressas por Sändstrom, o **Ombudsman** da concorrência na Suécia, destaca-se que "A eficiência dinâmica pode ser prejudicial desde que produtores e consumidores percebam os controles de preços como um fenômeno regular. Todos, assim, colocam seus preços em níveis tão altos quanto possam para cobrir possíveis ou esperados aumentos de preços. Isto é completamente contrário ao propósito de controle de preços. Esses aumentos são autorizados de tempos em tempos, quando

---

<sup>19</sup>Curiosamente, os verdadeiros "campeões nacionais" forjados são algumas empresas estatais que compõem o **ranking** das grandes empresas do mundo: Petrobrás, CVRD, Eletrobrás e Telebrás.



---

podem ser justificados por acréscimos de custos. Nessa situação, o incentivo para manter preços baixos e procurar maior eficiência é reduzido. A tendência é a de formar cartéis e daí haver menos competição. Desenvolve-se tendência a controles de preços contínuos. (...) As companhias também são afetadas. Focalizam suas habilidades em negociações com a autoridade responsável pelo controle de preços. Um esforço bem-sucedido para elevar preços pode ser mais lucrativo para a companhia do que reduções de preços, aumento da produtividade e campanhas de marketing."<sup>20</sup>

O atual governo incluiu a política de concorrência no conjunto de medidas estruturais que adotou ainda em 1990. entretanto, a efetiva implementação dessa política foi comprometida por uma série de fatores, entre os quais destacam-se o **timing** apressado e pouco criterioso do processo de liberação de preços - antes que se houvessem criado condições para as mudanças necessárias à estabilização do processo de formação de preços - e posteriormente pelo congelamento e reativação do esquema corporativo das Câmaras Setoriais, que vieram acrescentar parâmetros instabilizadores às decisões de formação de preços. por outro lado, foi criada a SNDE - Secretaria Nacional de Direito Econômico -, vinculada ao Ministério da Justiça, como modo de contrabalançar a concentração de poderes no MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - e livrar o exercício da política antitruste dos vícios desenvolvidos pelo antigo CIP [ver Sampaio (1990) e Fritsch e Franco (1991)]. No entanto, a vacuidade do Conselho do Cade (órgão que julga os processos de violação à concorrência) por quase dois anos,<sup>21</sup> a precariedade de recursos - humanos e operacionais - de que dispõe a SNDE e a desimportância conferida pelos titulares dos órgãos da área econômica ao tema, bem como a pouca disposição da SNDE para tomar a iniciativa de processos e conduzi-los

---

<sup>20</sup>Apresentação no Seminário Internacional de Práticas de Defesa da Concorrência, Brasília, junho de 1991.

<sup>21</sup>O presidente e todo o conselho que compõe o Cade - Conselho Administrativo de Defesa Econômica - foram nomeados recentemente, em 30 de janeiro de 1992, o que pode significar uma mudança na ordem de importância que o governo vem dando a essa política.

---

às últimas conseqüências, não autorizam uma avaliação positiva da experiência brasileira na matéria.<sup>22</sup>

#### 10. EMENTÁRIO PARA UMA POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL

Existem, por assim dizer, dois modelos de política de concorrência: o modelo americano, fundado nos princípios básicos de constituição da ordem econômica e social americana, de caráter fortemente ideológico, e o modelo europeu, onde a política de concorrência, quando efetiva, é parte de um conjunto de diretrizes que dimensionam projetos nacionais de desenvolvimento. Para o Brasil dos anos 90, a experiência recente na matéria de países como a Alemanha, a França e a Itália, é particularmente instrutiva por que apresenta caminhos alternativos no esforço de traçar uma estratégia nacional de participação na competição internacional. A política de competição pode atuar aí não como um objetivo em si "do mercado e pelo mercado", mas como poderoso instrumento a ser acrescentado à interação sinérgica entre uma política industrial agressiva, voltada para o estímulo à produtividade e à competitividade, uma política de comércio exterior com um caráter desafiador para a indústria brasileira e uma política de desregulamentação que remova barreiras artificiais à instalação de novas empresas e incentive a diversidade de estratégias de concorrência.

Finalmente, se algum modelo deve servir de base para a organização desse espaço institucional no Brasil - que hoje se compõe de um emaranhado legal, da superposição de competências e de orientações desencontradas das políticas macroeconômicas (de estabilização) e estruturais (de organização estratégica do espaço econômico para o desenvolvimento) - este é o modelo europeu, expresso pelas legislações e aparatos institucionais da CEE e da Alemanha - que não nega a existência e importância dos grandes blocos de capital, mas busca garantir compatibilidade entre formas

---

<sup>22</sup>Volta e meia é noticiado na imprensa que o governo tomará ações enérgicas "para combater os oligopólios". Vale dizer que a própria expressão carece de sentido; equivaleria a "combater a indústria nacional" ou, quiçá, "a indústria mundial", dado que a organização industrial em oligopólios é predominante já há algumas décadas. O que essas matérias parecem querer dizer é que há uma preocupação do governo com as práticas restritivas e abusivas em que se empenham grandes empresas em mercados concentrados. Curiosamente porém, tão logo dissipado o impacto inicial do noticiário, as ameaças não se concretizam em providências efetivas por parte do governo.

---

predominantes de organização industrial com espaço para o surgimento e fortalecimento das pequenas e médias empresas que são fonte também de inovações e contribuem para a expansão do emprego e, conseqüentemente, do mercado, e para uma oferta mais diversificada de produtos.

É claro que a adoção de uma política de defesa de concorrência nos moldes europeus só tem sentido se como braço de uma política estratégica - na linha preconizada por Michael Porter: criar dificuldades para incentivar geração de vantagens competitivas -, fora desse quadro, seria apenas mais um entrave à atividade econômica e mais um escoadouro de recursos do contribuinte para a manutenção de um órgão burocrático.

É preciso se considerar também que a eventual adoção no Brasil de uma política de concorrência eficiente com seu correspondente arranjo institucional, na perspectiva de avanços na integração de mercado no âmbito do Mercosul, implicará a necessidade de harmonização de políticas e regras também nessa área, a exemplo do que vem sendo feito pelos países hoje envolvidos em processos análogos de formação de blocos econômicos.

Ademais, sugiro que uma política de competição no Brasil precisa centrar-se em quatro temas:

1) uma ampla campanha institucional para criar uma "cultura da concorrência", com consumidores mais exigentes e produtores e distribuidores mais responsáveis. Na verdade, o que se propõe é uma campanha que contribua para o amadurecimento das relações de mercado;

2) o aprofundamento dos esforços para afastar barreiras artificiais à entrada, que impedem a instalação de novas empresas (de modo a incluir no cálculo das empresas instaladas os elementos relativos à concorrência potencial) e estímulos à diversificação das estratégias de competição, bem como a criação de condições e estímulos para desenvolvimento de pequenas empresas. Espera-se com isso que se instale um círculo virtuoso de expansão do mercado/incorporação de novos consumidores/disputas por parcelas de mercado/entrada de concorrentes/expansão do mercado;

3) a proibição estrita de práticas desleais de comércio de modo a obstacularizar a obtenção de lucro rápido e fácil, tornando o lucro crescentemente uma função exclusiva da criatividade e do esforço produtivo;

---

4) a organização de uma agência, apoiada em sólido aparato institucional e legal, cuja transparência, simplicidade e rapidez nas providências a capacite para disciplinar condutas de mercado e a credencie para obter o respeito do público.

## APÊNDICE I

### As regras de conduta

Os artigos 85 e 86 do Tratado de Roma, de 1957, que deu origem à Comunidade Econômica Européia, definem as práticas consideradas restritivas e proibidas no âmbito do Mercado Comum. Tal definição é praticamente idêntica em todas as legislações sobre defesa da concorrência, e por isso sua transcrição serve de ilustração das condutas consideradas restritivas.

#### ARTIGO 85

1. São incompatíveis com o mercado comum e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associação entre empresas e todas as práticas concertadas, que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-membros e que tenham por objeto ou por efeito impedir, restringir ou falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum, notadamente aqueles que consistem em:

a) fixar de maneira direta ou indireta o preço de compra ou venda ou outras condições de transação;

b) limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;

c) repartir os mercados ou as fontes de suprimento;

d) aplicar a expensas dos parceiros comerciais condições desiguais por prestações equivalentes, infringindo-lhes dessa forma uma desvantagem na concorrência;

e) subordinar a conclusão de contratos à aceitação, pelos parceiros comerciais, de prestações suplementares que, por sua natureza ou segundo os usos comerciais, não têm ligação com o objeto dos contratos.

2. Os acordos ou decisões proibidos em virtude do presente artigo são nulos de pleno direito.

3. De todo modo, as disposições do parágrafo 1 podem ser declaradas inaplicáveis:

- 
- a todo acordo ou categoria de acordo entre empresas;
  - a toda decisão ou categoria de decisões de associação entre empresas;
  - a toda prática concertada ou categoria de práticas concertadas que contribuam para aperfeiçoar a produção ou a promover o progresso técnico e econômico, reservando aos utilizadores uma parte compatível do lucro que daí resulte, e sem:
    - a) impor às empresas interessadas restrições que não são indispensáveis para atender a esses objetivos;
    - b) dar a essas empresas a possibilidade, para parcela substancial dos produtos em causa, condições de eliminar a concorrência.

#### ARTIGO 86

É incompatível com o mercado comum e proibido, na medida em que o comércio entre os Estados-membros seja afetado, o fato por uma ou várias empresas de explorar de maneira abusiva uma posição dominante sobre o mercado comum ou sobre uma parte substancial dele.

Essas práticas abusivas podem notadamente consistir em:

- a) impor de forma direta ou indireta preços de compra e venda e outras condições de transação não-compatíveis;
- b) limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo do consumidor;
- c) subordinar a conclusão de contratos à aceitação, pelos parceiros, de prestações suplementares que, por sua natureza ou segundo os usos comerciais, não tenham ligação com o objeto desses contratos.

#### APÊNDICE II

##### **Arcabouço Institucional das Políticas de Concorrência**

Seguem alguns exemplos das formas como se organiza a aplicação das políticas antitruste [uso como base o quadro montado por Boner e Krueger (1990)].

Estados Unidos: As agências responsáveis pelas investigações e que aplicam a legislação são o FTC (**Federal Trade Commission**), a Comissão Federal de Comércio e a Divisão Antitruste do Departamento (ou Ministério) de Justiça; a Autoridade última que toma

---

decisões com base na legislação é o Procurador-geral da Comissão. As decisões são sujeitas à revisão judicial pela Suprema Corte, a Corte de Apelações Federal e a Corte do Distrito Federal.

Alemanha: O Escritório Federal de Cartéis (**Bunderskartellamt**) é a agência administrativa responsável pelas investigações, aplicação e decisões últimas com base na lei. O ministro da Economia também tem prerrogativa para tomar decisões com base na lei. A revisão judicial está a cargo da Suprema Corte e da Corte de Apelações de Berlim. Há uma agência de assessoramento na matéria (**advisory agency**) que realiza estudos de comportamento e estrutura de mercados, redige pareceres e publica relatórios, a Comissão de Monopólio.

Suécia: A agência administrativa é o Escritório Nacional de Preços e Cartéis e há ainda a figura do **Ombudsman** da Concorrência, que conta com um aparato administrativo para fazer investigações e aplicar a lei. É também a autoridade última na matéria. Não há revisão judicial, apenas administrativa, a cargo da Corte de Mercado.

França: A agência administrativa é a Comissão da Concorrência; a autoridade para aplicação da lei é dividida entre o Conselho da Concorrência e o ministro da Economia. A revisão judicial pode ser feita pela Corte de Apelações de Paris.

Comunidade Econômica Européia: a agência responsável por investigações e aplicação da lei bem como a autoridade última é a Comissão Européia. A revisão judicial fica a cargo da Corte de Justiça Européia e das Cortes Nacionais.

Canadá: A agência é o Tribunal de Concorrência, que funciona também como autoridade máxima na matéria. A revisão judicial pode ser feita pelas Cortes Federais.

Reino Unido: A agência administrativa é a Direção Geral de Práticas Leais de Comércio (**Fair Trading**). A autoridade para decisões sob a lei é a Secretaria de Estado de Comércio e Indústria (Ministério). A revisão administrativa fica a cargo da Corte de Práticas Restritivas. Há aí também um organismo de assessoramento, a Comissão de Fusões e Monopólios, com a mesma função da congênere alemã.

---

## BIBLIOGRAFIA

- AUDRETSCH, D. Legalized Cartels in West Germany. *Antitrust Bulletin*, vol. XXXIV, fall, 1989.
- BAUMOL, William. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, v. 72, n. 1, 1982.
- BIANCHI, P. e GUALTIERI, G. Mergers and aquisitions in Italy and the debate on competition policy. *Antitrust Bulletin*, vol. XXXIV, fall, 1989.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BRAGA, H. C. e MASCOLO, J. L. Mensuração da concentração industrial no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 1988.
- BONER, R. A. e KRUEGER, R. *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the EEC*. Washington, D. C.: World Bank, 1990 (Working Paper).
- CASTRO, A. B. Política industrial: razões e restrições. *Brasil em Mudança*. Fórum Nacional, Ed. Nobel, 1990.
- DRUESNE, G. e KREMLINS, G. *La politique de la concurrence de la CEE*. Paris: PUF, 1975.
- EEC. EEC competition rules - guide for small and medium sized enterprises. *European Documentation*, 1983.
- ELLIOT, D. C. e GRIBBIN, J. D. The abolitions of cartels and structural change in United Kingdom. The abolitions of cartels and structural change in United Kingdom. In: JACQUEMIN, A. e JONG, H. (eds.). *Welfare aspects of industrial markets*. Netherlands, 1977 (Nijenhode studies in economics).
- FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional, evolución y lecciones. *Revista de La Cepal*, 36, dez. 1988.
- FARINA, Elizabeth e SCHEMBRI, Antonina. A desregulamentação da economia americana: uma análise sob a ótica da teoria da organização industrial. In: *Anais... XVI Anpec*, Fortaleza, 1989.
- . A teoria dos mercados contestáveis e a teoria da organização industrial: um artigo-resenha. USP, 1989, mimeo.

- 
- . **Política antitruste: a experiência brasileira.** São Paulo: USP, 1990, mimeo.
- FISHWICK, F. Definition of monopoly power in the antitrust policies of the United Kingdom and the european community. **Antitrust Bulletin**, vol. XXXIV, fall, 1989.
- FRENKEL, R. **Decisiones de precios en alta inflación.** Buenos Aires, 1979 (Estudios Cedes).
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** Rio de Janeiro: Abr. 1984.
- FRISCHTAK, C. R. **Regulação estatal de preços industriais no Brasil: a experiência do conselho interministerial de preços.** Unicamp, 1980 (Dissertação de Mestrado).
- FRISCHTAK, C., HADJIMICHAEL, B. e ZACHAU, U. **Competition policies for industrializing countries.** The World Bank, 1989.
- . A necessidade de acompanhar uma fronteira de produtividade em desenvolvimento rápido. **Brasil em Mudança.** Fórum Nacional, Ed. Nobel, 1990.
- FRITSCH, W. e FRANCO, G. **Industrial and trade policy reform in Brazil: an interim assessment.** Rio de Janeiro: PUC, 1991.
- GERSHENKHON, A. **Economic backwardness in historical perspective.** Harvard University Press, 1965.
- GUIMARÃES, E. A. **Acumulação e crescimento da firma.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- HALÉVY, E. **The growth of philosophic radicalism.** London: Faber, 1972.
- HEUSZ, E. Concerted action as an aspect of oligopolistic behaviour and its treatment in competition policy. In: Jacquemin, A e Jong, H eds. **Market, corporate behaviour and the state.** Netherlands: Nijhoff, 1976. (Nijenhode studies in economics, 1).
- HIRSHMAN, A. O. **The passions and the interests: political arguments for capitalism before its triumph.** Princeton: Princeton University Press, 1977.
- . **A economia como ciência moral e política.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1986.
-



- 
- . Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos. Mexico: Fondo de Cultura, 1986.
- HOBBSAWN, E. J. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- . A era dos impérios, 1875-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- JENNY, F. e WEBER, A. P. French antitrust legislation: an exercise in futility. In: JACQUEMIN, A, e JONG, H. (eds.). **Welfare aspects of industrial markets.** Netherlands: Nijenhode studies in economics, v. 2, 1977.
- JORDE, Thomas e TEECE, David. Innovation and cooperation: implication for competition and antitrust. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 3, 1990.
- LABINI, P. S. Oligopólio e progresso técnico. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- LENEL, H. O. Perfect and free competition as guiding principles in competition policy toward large enterprises. In: JACQUEMIN, A. e JONG, H. (eds.). **Market, corporate behaviour and the state.** Netherlands: Nijenhode studies in economics, v. 1, 1976.
- MARSHALL, Patrick. Do antitrust laws limit U. S. competitiveness? **Editorial Research Reports**, Congressional Quarterly Inc., 1989.
- NAKASAWA, T. e WEISS, L. The Legal cartels of Japan. *Antitrust Bulletin*, fall, 1989.
- ONER, R. G. e KRUEGER, R. **The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the EEC.** The World Bank 1990.
- PORTER, M. **The competitive advantage of nations.** Harvard University, 1990.
- POSSAS, M. **Estruturas de mercado em oligopólio.** São Paulo: Hucitec, 1985.
- SCHONFIELD, A. **Modern capitalism**, 1968.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo, democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
-

- 
- SCHWITZER, A. **Big business and the third reich.** Bloomington: Indiana University, 1965.
- SIMPSON, P. e SHAW, R. W. The persistence of monopoly: an investigation of the United Kingdom monopolies commission. **Journal of Industrial Economics**, vol. XXXIV, n. 14, 1986.
- SHAPIRO, C. e WILLIG, R. D. On the antitrust treatment of production joint ventures. **Journal of Economic Perspectives**, v. 4, n. 3, 1990.
- SLEUWAEGEN, L., DE BONDT, R. e DEHANDS, C. The Herfindahl index and concentration rates revised. **Antitrust Bulletin**, vol. XXXIV, fall, 1989.
- SPENCE, Michael. Contestable markets and the theory of industry structure: a review article. **Journal of Economic Literature**, v. XXI, 1983.
- TOCQUEVILLE, A. **Da democracia na América.** Ed. UNB, 1979.
- US Department of Justice. **Antitrust enforcement guidelines.** Washington, D. C. 1988.
- WETSTON, Howard. **Canadian competition law: current issues in conspiracy law and enforcement.** Toronto: Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs, 1990.
- YOUNG, Lord. **Opening markets: new policy on restrictive trade practices, Spea Restrictive Trade Practices, of State for Trade and Industry.** London, 1989. [Presented to Parliament by the Secretary of State for trade and Industry]. London, July, 1989.