



EACH

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas de Defesa da Concorrência: O Caso da Indústria
Alimentícia do Brasil

Josino Fernandes Costa Junior

Orientadora: Profa.Dra.Flávia Mori Sarti

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao bacharelado em Gestão de Políticas
Públicas da Escola de Artes, Ciências e
Humanidades da Universidade de São Paulo.

São Paulo

2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas de Defesa da Concorrência: O Caso da Indústria
Alimentícia do Brasil

Josino Fernandes Costa Junior

Orientadora: Profa.Dra.Flávia Mori Sarti

São Paulo
2009

Avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso

Título: Políticas Públicas de Defesa da Concorrência: O Caso da Indústria Alimentícia do Brasil

Autor: Josino Fernandes Costa Junior

Ano: 2009

Profa.Dra.Flávia Mori Sarti

Orientadora

Nota:

Fernando de Souza Coelho

Participante da Banca de Avaliação

Nota:

À Professora
Ruth Cardoso

Sumário

| | |
|---|----|
| Resumo | 7 |
| Introdução | 8 |
| Objetivos..... | 13 |
| A formação da indústria alimentícia no Brasil | 14 |
| Legislação em defesa de concorrência | 20 |
| Constituição dos órgãos reguladores | 21 |
| Dinâmica política no Brasil | 24 |
| Instrumentos de monitoramento das práticas concorrenciais de mercado em uso no Brasil ... | 25 |
| Estudo comparativo da evolução na indústria alimentícia | 26 |
| Metodologia..... | 27 |
| Resultados..... | 29 |
| Conclusão | 35 |
| Bibliografia..... | 36 |

Lista de Tabelas e Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Representações totais relativas a atos de concentração. Brasil, 2007 e 2008. | 22 |
| Figura 2. Decisões em atos de concentração no período de janeiro de 2004 a outubro de 2008. Brasil, 2004-2008. | 23 |
| Tabela 1. Dez maiores empresas por volume de vendas do setor industrial alimentício e índices CR4, CR8 e HHI. Brasil, 1977-2002. | 31 |
| Gráfico 1. Índices de concentração CR4 e CR8 no setor alimentício brasileiro. Brasil, 1977-2002. | 32 |
| Gráfico 2. Índice HHI (<i>Herfindahl-Hirshman Index</i>) no setor alimentício brasileiro. Brasil, 1977-2002. | 33 |

Resumo

Josino Fernandes Costa Junior. **Políticas Públicas de Defesa da Concorrência: O Caso da Indústria Alimentícia do Brasil**

. São Paulo, 2009.

A indústria alimentícia brasileira tem cumprido seu papel de oferecer alimentos de boa qualidade, com variedade e preço acessível. Este processo teve seu início nos anos 1990, com a abertura do mercado e a estabilização da economia, inserindo o país na globalização, que exige tais requisitos para desempenhar com plenitude. Um progresso visível se observa quando comparado com o mercado de alimentos dos anos 1980, limitado, caro e de baixa qualidade. O desafio ao poder público com esta mudança é o controle da concorrência e da concentração de mercado, usada entre os concorrentes com objetivos diversos, seja no sentido saudável da redução de custos ou no controle do mercado. No bojo da globalização se insere a política de regulação de mercado através de agências, cuja implantação no Brasil vem sendo defendida como ferramenta indispensável à defesa dos interesses do livre mercado, e, em última análise, do consumidor. Montagem de legislação, fortalecimento de órgãos, criação de canais de cooperação entre entes governamentais, chamamento da sociedade para o debate e participação são alguns dos instrumentos que o poder público tem lançado mão, no sentido de criar uma cultura de livre mercado e concorrência, buscando diminuir as situações onde só resta o recurso da intervenção, dado o desgaste econômico e político que tais ações podem provocar. Neste trabalho, focaliza-se o evento da mudança de perfil na indústria alimentícia brasileira, e o aparato estatal montado para monitorar este mercado, buscando garantir a liberdade de concorrência e a satisfação do público consumidor.

Introdução

O mercado de alimentos no Brasil é regido pela livre concorrência entre fabricantes, que disputam a preferência do consumidor através da oferta de produtos. Todo o processo de concepção, elaboração e venda de produtos alimentícios é regido por normas redigidas por órgãos de saúde pública, cuja responsabilidade é de garantir qualidade e higiene na comercialização de alimentos.

A fim de preservar sua imagem e a capacidade de manter-se no mercado, as empresas de produtos alimentícios buscam atender às normas estabelecidas, pois encontram-se sujeitas não apenas à fiscalização pelo poder público, via monitoramento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), mas também à opinião pública e a mídia, constituindo claro incentivo à gestão responsável, dado o risco de penalização monetária e do impacto negativo junto aos consumidores, cuja rejeição a determinada empresa ou produto pode significar perda de mercado e até mesmo falência. Tem-se então um cenário onde, teoricamente, a auto-regulação parece ser suficiente para garantir a harmonia e a qualidade do abastecimento, porém os fatos mostram uma realidade bem diferente.

Ao poder público compete o papel de agente fiscalizador, que constantemente se depara com irregularidades nas mais diversas fases da comercialização de alimentos, área onde podem ocorrer diversos tipos de transgressão às regras da saúde pública e da economia popular, seja na extremidade que vende diretamente ao consumidor, onde refrigeração insuficiente, armazenagem inadequada, manuseio sem higiene, pessoal despreparado, problemas com data de validade e conteúdo da embalagem com divergência de quantidade ainda são problemas recorrentes no Brasil.

Outras fases do processo de produção/ distribuição do alimento também podem conter irregularidades, o que requer monitoramento a ser exercido por órgãos de fiscalização, demandando um corpo técnico qualificado e capaz de zelar pela qualidade dos produtos disponibilizados à população.

Tais problemas são passíveis de regulação pela ANVISA e regulamentados pelo Código de Defesa do Consumidor e legislações sanitárias e agrícolas, advindas do Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, assim como submetidos à constante atuação de inúmeras instituições de interesse público ou privado, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e Conselho Nacional de Auto-Regulação Publicitária (CONAR).

No entanto, há uma questão extremamente importante que não se situa no âmbito de tais agentes públicos e privados: a concorrência entre empresas alimentícias, em busca de uma produção de alimentos baseada em ampla competitividade e paulatino desenvolvimento de novos produtos de interesse ao consumidor, com destaque à investigação das tendências atuais da demanda por alimentos saudáveis, cujo desenvolvimento, atualmente, baseia-se em conhecimentos recentes sobre alimentação e nutrição (MACHADO, 2003).

A liberdade para os agentes interessados em explorar diferentes tipos de atividades econômicas no Brasil é assegurada pela Constituição Federal em seu artigo 170, que, em seus itens IV e V, garante proteção à livre concorrência e aos direitos do consumidor (BRASIL, 1988).

Tais garantias são contempladas em leis distintas e complementares, formando o sistema legal que visa à proteção do mercado, para que este cumpra seu papel de prover bem estar à sociedade.

O mercado é, em geral, um bom meio de efetuar as trocas de bens e serviços, tendo em vista que a concorrência gera otimização da quantidade produzida e preço de mercado, conduzindo ao equilíbrio, especialmente na produção de bens e serviços cuja tecnologia de produção é reconhecida e disseminada (MANKIWI, 2001).

No entanto, há situações em que ocorrem falhas de mercado, sendo então necessária a atuação do Estado (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008):

1. Bens públicos;
2. Falha de competição (inclusive monopólio natural);
3. Externalidades;
4. Mercados incompletos;
5. Falhas de informação;
6. Desemprego e inflação.

Dentre as falhas de mercado possíveis, o presente trabalho pretende lidar com as falhas de competição, que podem resultar nas seguintes situações adversas ao interesse da população: baixo número de empresas atuando no mercado (oligopólio) ou uma única

empresa atuando na produção (monopólio). Em decorrência, podem surgir três situações indesejáveis do ponto de vista do Estado na defesa do bem-estar da população (VARIAN, 2002):

1. *Dumping*, quando uma das empresas em um oligopólio busca expulsar as demais do mercado via prática de preços abaixo do custo de produção;
2. Cartel, quando as empresas concorrentes em um oligopólio realizam um conluio tácito para combinar preços e quantidades a serem produzidas, forçando um preço superior ao reduzir artificialmente a quantidade no mercado;
3. Monopólio, quando uma única empresa domina o mercado, também buscando um preço superior pela redução artificial da quantidade produzida.

Dentro de tal contexto, políticas públicas de regulação da concorrência devem ser criadas pelo Estado para atuar em prol da defesa da concorrência em tais mercados (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

O papel do gestor de políticas públicas na área de alimentos é extremamente diversificado, dada a variedade de empresas, produtos e suas particularidades, como procedência, requisitos técnicos e econômicos, qualificação do mercado e perfil de consumidores e produtores. A missão do gestor no campo da defesa da concorrência é buscar garantir a competição sadia entre as firmas e a oferta de alimentos com qualidade, oferta e preço equilibrados, de forma a fornecer ao consumidor a possibilidade de escolha entre diferentes alternativas, assim como permitir o contínuo desenvolvimento de novos produtos, em defesa do interesse da população.

A primeira legislação antitruste posterior à Revolução Industrial foi instituída no Canadá, tendo sido criada no ano de 1889 sob a denominação de *Act for the Prevention and Supression of Combinations Formed in Restraint of Trade*, que visava proteger a indústria nacional em relação à pujante economia norte-americana; no entanto, o *Sherman Act*, instituído em 1890 nos Estados Unidos, tornou-se a regulamentação em prol da concorrência mais conhecida e influente mundialmente (AGUILLAR, 2006).

Surgido em uma época de grande crescimento na atividade econômica, o *Sherman Act* tinha preocupação maior com os interesses do consumidor do que propriamente com a defesa da concorrência entre as empresas (SALOMÃO, 2002).

A legislação brasileira de proteção à livre concorrência tem início em 1938, com o Decreto-lei 869, que ficou restrito ao controle de preços e fraudes no comércio. Em 1945, com o Decreto-lei nº 7.666, institui-se a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), mas este é revogado no mesmo ano.

Em 1962 é editada a Lei 4.137, com a criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, adotando novamente a sigla CADE. Em 1994, o órgão recebeu reforço de autonomia através da Lei nº 8.884, alçando-o à condição de autarquia.

AGUILLAR (2006) observa que o CADE, em sua configuração atual, é mais do que somente um conselho consultivo, possuindo poder de decisão de caráter irrecorrível na esfera administrativa.

O CADE insere-se em uma estrutura maior, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), criado pela mesma lei anteriormente mencionada, e constituído pelo CADE, órgão responsável pelo julgamento dos processos elaborados pelas demais participantes, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF) – vinculada ao Ministério da Fazenda –, e a Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) – vinculada ao Ministério da Justiça –, sendo que a última ainda conta com os seguintes órgãos: Departamento de Proteção e Defesa Econômica (DPDE) e Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC).

Este sistema não visa apenas à repressão aos atos de concentração lesivos ao mercado, mas também busca atuar preventivamente, através da análise das operações entre agentes econômicos.

Complementarmente, lança-se mão da atividade didática, divulgando a cultura da concorrência, através de parcerias com instituições de ensino e órgãos de governo.

Tal viés se deve a uma busca por soluções participativas, com a adoção de uma “política antitruste”, termo mais apropriado e abrangente do que direito antitruste, pois envolve decisões, atores e interesses diversos, compondo um cenário mais complexo do que a mera esfera legal (BELLO, 2006).

A própria tentativa de impor uma decisão baseada em critérios técnicos tem encontrado resistência em situações recentes, como registrado nos casos das empresas Gerdau e Ambev. Em determinadas situações de decisão negativa do CADE face a processos de aquisição de empresas atuantes em determinados setores, como recentemente registrado no

setor alimentício, é solicitada revisão ou contestada judicialmente a decisão adotada no âmbito do CADE, via apelação das partes interessadas ao sistema judiciário brasileiro, como no caso Nestlé/Garoto cujo parecer de defesa da concorrência apresentado pelo CADE encontra-se sob contestação em esfera judicial.

Objetivos

Estudar a evolução no mercado de alimentos do Brasil, a fim de compreender a atual configuração empresarial do setor, verificar qual foi o caminho percorrido até o desenho atual da concorrência na indústria alimentícia e quais eventos contribuíram para o desenrolar dos acontecimentos; porque saíram empresas nacionais ou mudaram de configuração as que permaneceram, e a relevância da chegada das multinacionais que se instalaram no país.

Também está presente neste estudo a análise dos eventos políticos e econômicos que contribuíram para o desenvolvimento do mercado, sob a justificativa de suprir a oferta por alimentos com qualidade e preço acessível, e verificar qual o ponto em que a concentração do mercado deixa de ser saudável e passa a prejudicar a concorrência, momento em que passa a ser necessária a ação governamental.

Também buscou-se efetuar a verificação da capacidade do Estado de regular o mercado face a pressões por produtividade e lucro, em um cenário de globalização mundial e analisar a pertinência do debate histórico da regulação mediante a recente crise do mercado financeiro mundial, trazendo novamente o tema à tona em esfera global.

A formação da indústria alimentícia no Brasil

A história da industrialização brasileira apresentou características específicas, pois ocorreu *a posteriori* das chamadas revoluções industriais e ocupou papel coadjuvante no cenário das nações industrializadas. As características nacionais de ocupação e desenvolvimento econômico não conduziram à confluência de fatores necessários à gênese industrial, tal como observado nas nações européias, por exemplo. As primeiras atividades manufatureiras desenvolvidas no Brasil instalaram-se de forma esparsa, ainda no período colonial, destinando-se a suprir com materiais e serviços as necessidades das grandes fazendas de cana-de-açúcar que, em sua maioria, apresentavam localização afastada dos grandes centros urbanos (PRADO JUNIOR, 2000).

Tais atividades foram delegadas a entes locais, sendo que não havia transmissão de conhecimento de forma organizada. Algumas regiões, contudo, alcançaram relativo grau de especialização em na produção, gerando excedentes para comercialização com outras regiões, que deram origem a curtumes, cerâmicas, cordoarias e tecelagens, desenvolvidas em território nacional no período de 1779 a 1785. Ao perceber a ameaça que a incipiente industrialização brasileira poderia oferecer aos negócios com a colônia, Portugal editou um alvará que extinguiu a indústria têxtil. A revogação da lei, em 1808, encontrou um setor industrial têxtil nacional desmantelado, sem forças para competir com produtos ingleses (PRADO JUNIOR, 2000).

Outro importante fator de impacto sobre a industrialização brasileira decorrente da legislação de 1808, no entanto, foi a abertura dos portos e adoção de baixas taxas de importação, impondo uma concorrência bastante pesada à ainda frágil indústria brasileira (PRADO JUNIOR, 1979).

Outros fatores concorreram para o baixo desempenho industrial no Brasil colônia, como a falta de energia, baseada à época em carvão mineral, um recurso escasso no país. Também a falta de poder aquisitivo da população, que impedia o estabelecimento de um mercado consumidor atrativo, constituía mais um fator limitante à industrialização brasileira à época (PRADO JUNIOR, 1979).

Paradoxalmente, a escassez de recursos para adquirir mercadorias estrangeiras fomentou algumas iniciativas de produção local, que ganharam maior impulso a partir de 1844, quando o governo elevou as tarifas de importação de bens, em busca de mais divisas. A industrialização nacional beneficiou-se, também, da disponibilidade de algodão e de mão-de-obra de baixo custo (PRADO JUNIOR, 1979). As tentativas de desenvolvimento da

siderurgia no início do século XIX não surtiram efeito face ao pequeno mercado consumidor disponível, enfraquecido pela decadência da fase de mineração conhecida como “ciclo do ouro” (FURTADO, 1986).

O início da República em 1889 no Brasil utilizou-se do controle de importações, através da tarifação, como instrumento de fomento à industrialização. Em 1907, foi realizado o primeiro censo das indústrias, que mostrou participação de 26,7% das indústrias de alimentos na produção industrial brasileira. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) impulsionou a indústria nacional de forma decisiva, tanto pela suspensão de fornecimento de bens pelos países envolvidos, quanto pelo encarecimento dos poucos produtos que chegavam (PRADO JUNIOR, 1979).

Em 1920, um novo censo industrial revelou que a indústria de alimentos alcançou a participação de 40,2% na produção total da indústria no Brasil, motivada pelo aumento nas exportações de carne congelada. A ação ocorreu fundamentalmente capitaneada por empresas estrangeiras que se instalaram no país. A ação protetora do governo, através do controle de importações, produziu efeito de acomodação da indústria nacional em relação ao desenvolvimento tecnológico, em parte motivado pela escassez de capital para investimento (PRADO JUNIOR, 1979).

O desenvolvimento industrial da década de 1930 foi baseado no controle cambial, equacionado de forma a manter os elevados custos dos produtos importados. Após este período, houve um afrouxamento do rigor cambial que, em 1947, revelou um desequilíbrio na balança comercial brasileira, com predomínio das importações. Medidas de restrição seletiva de importações permitiram à indústria nacional o acesso a equipamentos e matérias-primas a baixo custo, mantendo seu grau de competitividade (FURTADO, 1986).

No período entre 1947 a 1952, adotou-se o sistema de controle das importações, com objetivo inicial de controlar o estoque de moeda estrangeira. Observou-se, porém, efeito benéfico à industrialização local, via substituição das importações. A partir daí, as medidas de controle de importações foram expandidas como políticas públicas de privilégio ao produto nacional, através da ampliação da oferta e barateamento da produção perante os similares importados. Essa fase de estímulo propiciou a instalação da indústria de eletrodomésticos e outros produtos de consumo durável (TAVARES, 1972).

No período entre os anos de 1951 a 1952, ocorreu intensa importação de bens de capital, destinados a fomentar o parque industrial do país (CMBEU, 1954). Em 1954, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 7,8%, sendo que o setor industrial apresentou um

incremento de 9,3%. Em 1955, a indústria registrou crescimento de 11,7%, ajudando a impulsionar o crescimento do PIB a 8,8% (ABREU, 1990).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) trouxe novos impulsos ao processo de industrialização do país, através do Plano de Metas, que privilegiou a indústria local com apoio para importação de bens de capital, produtos intermediários e matérias-primas. O período entre os anos de 1955 e 1960 registrou crescimento de 26,4% ao ano no setor de bens de capital, com destaque aos setores de “equipamentos e veículos” e “equipamentos de transporte”. O governo incentivou e buscou investir no desenvolvimento de setores nos quais a iniciativa privada não tinha interesse ou capacidade financeira, como por exemplo, o setor de aço, petróleo, minério de ferro, energia elétrica, ferrovias e rodovias, além da navegação de cabotagem (ABREU, 1990). Posteriormente, no período entre 1961 e 1964, verifica-se que o Plano de Metas conduziu a um superdimensionamento de plantas industriais, onerando pesadamente o Estado e, conseqüentemente, resultando no enfraquecimento de sua capacidade financeira. O governo militar implementou políticas econômicas recessivas, especialmente políticas monetárias restritivas, durante o período entre 1964 e 1966. Em 1966, registrou-se grande número de falências e concordatas, com maior impacto nos setores de vestuário, alimentos e construção civil (ABREU, 1990).

As medidas restritivas impostas no período criaram condições para o crescimento econômico posteriormente observado, entre os anos de 1968 e 1973. A taxa média de crescimento da economia brasileira situou-se em torno de 13,3% ao ano, com um pico de 16,6% no ano de 1973. Na ocasião, a indústria nacional dispunha de capacidade ociosa e a ação governamental de estímulo à atividade econômica em diversas áreas teve um efeito multiplicador na economia (ABREU, 1990).

A indústria de bens de capital apresentou, no período, uma taxa média de incremento anual de 18,1%, sendo registrado crescimento de 23,6% na indústria de bens de consumo durável (BONELLI E WERNECK, 1978). A ação do poder público também ocorreu na forma de criação e ampliação das empresas estatais, com foco na indústria de energia elétrica, petróleo e petroquímica, ferrovias, telecomunicações, aço e mineração, que alcançaram 20% de investimento ao ano no período de 1967 a 1973. A forte presença do Estado na atividade industrial ocorreu via criação de 42 empresas públicas na indústria de transformação, resultando em um total de 231 estatais criadas no período entre 1968 e 1974 (TREBAT, 1983).

No período, o capital estrangeiro teve participação no aumento da exportação de bens manufaturados e desenvolvimento de atividades no setor de bens de capital; porém, a

presença de empresas multinacionais se destaca em setores de tecnologia e interação com demais setores da economia (VON DOELLINGER E CAVALCANTE, 1973).

Após o ano de 1973, encerrou-se o ciclo denominado “milagre brasileiro”, pois, ao final do mesmo ano, o preço do petróleo quadruplicou como consequência do primeiro choque do petróleo, impondo condições severas à economia mundial e, conseqüentemente, à economia brasileira. O governo buscou defender a indústria nacional através do controle de importações de máquinas e equipamentos, que apresentou uma redução do patamar de 25,6% no ano de 1972 para 9% no ano de 1982. O ano de 1981 foi caracterizado por recessão, causada pela nova crise do petróleo e escassez de capitais externos. O produto industrial do período sofreu redução de 10%, sendo 26,3% a taxa de retração no setor de bens de consumo durável e 19% no setor de bens de capital (ABREU, 1990).

O quadro de recessão perdurou até o ano de 1983, acumulando queda de 55% na produção de bens de capital, que afetou, inclusive, a produção de bens não duráveis, que teve queda de 5%. A produção de bens duráveis apresentou redução de 1% e o setor de bens intermediários apresentou queda de 2,5%, amparados por uma retomada das exportações em 1983. Em 1984, ocorreu um movimento de retomada da atividade industrial, com crescimento de 7% em relação ao ano anterior, impulsionado pelo aumento das importações. Registrou-se crescimento de 18,6% na indústria mecânica, 13,8% na metalúrgica e 9,6% na química. O PIB cresceu 5,7% no ano de 1984, impulsionado por itens como bens de capital, que apresentaram taxa de crescimento de 14,8% no referido ano (ABREU, 1990).

O período entre 1985 e 1989 foi caracterizado por taxas de inflação elevadas, com tentativas de contenção dos índices de preços e solicitação de auxílio ao Fundo Monetário Internacional (FMI), implicando em aumento do endividamento externo. O produto industrial elevou-se 9,2% no ano de 1985, mas o aumento expressivo de demanda acarretado pelo Plano Cruzado caracterizou a situação de insuficiência de oferta de bens no país, que constituiria um dos principais pontos vulneráveis do plano de estabilização econômica. Em 1986, o produto industrial alcançou incremento de 12,2%, com produção próxima à plena capacidade, que resultou no surgimento de dificuldades no suprimento de matérias-primas e bens intermediários. O crescimento real da economia foi de 2,8% ao ano durante a década de 1980, que, diante de um crescimento populacional de 2,2% ao ano, ou seja, registrou um crescimento da renda per capita limitado a 0,6% ao ano, caracterizando o período denominado como “a década perdida” (ABREU, 1990).

A indústria alimentícia é um exemplo da história industrial brasileira no século XX. Assim como em outros setores, viveu a transição dos anos 1980, onde até então predominava

a empresa de pequeno porte e capital nacional, para os anos 1990, onde aumentou a concentração e a presença do capital estrangeiro. No período, ocorreu a recuperação da participação da indústria de alimentos, que dividia a liderança com o setor têxtil nos primórdios do século XX. Ao final dos anos 1990, a participação da indústria alimentícia alcançava a liderança da produção industrial brasileira, com 14% do total, superando, inclusive, a indústria do petróleo (BIRCHAL, 2004).

O mercado interno foi marcado por dois planos de estabilização (Plano Collor, em março de 1990 e Plano Real, em junho de 1994). O Plano Collor foi adotado em resposta aos altos índices de inflação registrados em 1989, congelando preços e recursos em poupança. No ano de 1990, a produção da indústria alimentícia manteve-se inalterada, porém, houve queda em seu faturamento real. Em 1991, foi adotado o Plano Collor II, face ao retorno gradativo da inflação, tendo como medidas o congelamento de preços e salários e reajuste de tarifas públicas e produtos alimentícios básicos. Tais medidas não evitaram o retorno da inflação, que voltou a crescer nos anos seguintes até 1994, quando se editou o Plano Real. A indústria de alimentos foi uma das mais beneficiadas pelo aumento real da renda verificado no período (SATO, 1997).

O período registrou, também, aumento na concentração industrial, com 2.308 transações de aquisições e fusões de empresas instaladas no Brasil no período de 1992 a 2000. O segmento industrial alimentício, com 269 transações de fusões e aquisições entre as indústrias de alimentos, bebidas e fumo, registrou o maior número de transações entre todos os setores econômicos no Brasil (KPMG, 2001).

Em meados da década de 1990, 9 das 20 maiores empresas da indústria alimentícia por receita operacional bruta eram estrangeiras, com a Nestlé ocupando a liderança. Em 1995, 6 das 10 maiores empresas da indústria alimentícia eram estrangeiras, registrando aumento de duas em relação a 1990: Nestlé (Suíça), Santista Alimentos (Argentina), Cargill (Estados Unidos), Parmalat (Itália), Refinações de Milho Brasil (Estados Unidos) e Kibon (Estados Unidos). As maiores empresas brasileiras da indústria alimentícia, em 1995, eram Copersucar, Ceval, Sadia e Perdigão, que vêm se mantendo entre as maiores desde 1990. O processo de internacionalização estendeu-se até o ano de 2000, com a compra da Lacta pela norte-americana Kraft Foods, em 1996, compra da Ceval pela argentina Bunge, em 1997, e aquisição da Arisco pela norte-americana Best Foods, em fevereiro de 2000 (BIRCHAL, 2004).

Até 1990, praticamente não existiam conglomerados alimentícios no Brasil, situação que se altera através de ações como da Parmalat, que, após a aquisição de 19 empresas,

desloca seu faturamento de 38 milhões em 1989 para 2 bilhões em 1998, um aumento de 53 vezes. A Bunge surge da fusão entre Santista Alimentos e Ceval, registrando faturamento de 2 bilhões para o ano de 2001 (BURBA, 2001). A Nestlé possuía, até 1995, participação superior a 60% em praticamente todos os ramos da indústria alimentícia em que atuava. Atualmente, sua participação situa-se entre 25% e 35% para os principais produtos, excetuando-se a linha de chocolates, cuja participação chegou a 53% em função da aquisição da empresa Chocolates Garoto.

Entre as motivações para a ocorrência de transações de fusão e aquisição, destacam-se a exploração de economias de escala e escopo, além da redefinição de rotinas organizacionais (BELIK, 1994). O ganho de escala proporcionado pelas transações de fusão e aquisição permitia captação monetária a juros mais baixos, maior flexibilidade nas políticas de fornecimento de crédito, além de melhor gestão de riscos (LAZZARINI E NUNES, 1999).

Ações governamentais movidas pelo governo brasileiro, como financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), flexibilização na aprovação de acordos de transferência de tecnologia, autorização para remessa de lucros com redução no imposto de renda e fim da distinção constitucional entre empresa nacional e estrangeira em 1995, somados aos ajustes praticados pelas empresas, proporcionaram o aumento no consumo anual de alimentos e bebidas verificado após o plano de estabilização de 1994 (Plano Real) (CONCEIÇÃO, 2007).

Legislação em defesa de concorrência

A garantia de defesa da livre concorrência encontra no artigo 170, item IV da Constituição Federal de 1988 seu respaldo legal (BRASIL, 1988).

No mesmo artigo estão contidos os princípios da propriedade privada e da defesa do consumidor, assim como é contemplada a empresa de pequeno porte, com previsão de tratamento favorecido conforme o item IX, incluído através da Emenda Constitucional nº6, de 1995.

Em 11 de setembro de 1990 é editada a Lei 8.078/90, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que a partir de edição provoca notável mudança de postura nas relações comerciais, com a adoção de medidas por parte das empresas que busquem a prevenção de problemas ou sua rápida solução, a fim de evitar denúncias e/ou processos que gerem desgaste de imagem e risco de condenação, em virtude do grande poder de influência dos órgãos de defesa do consumidor e a visibilidade que a mídia dedica ao tema.

Seu impacto perante os fornecedores de bens e serviços foi imediato, trazendo ao consumidor a possibilidade de contar com um canal de intermediação para produzir acordos amigáveis ou eventual encaminhamento à justiça para resguardar direitos.

Também vem sendo aprimorado o serviço de atendimento ao consumidor, com a implementação de ouvidorias telefônicas e através de e-mail institucional, dirimindo dúvidas, realizando acordos e colhendo sugestões, retroalimentando o sistema de controle de qualidade e processos.

A mídia tem contribuído, oferecendo espaço para denúncia e reclamação de clientes, valendo-se da força da publicidade negativa gerada pela reclamação. Mesmo sem poder legal de infligir penalidades, tem contribuído consideravelmente no processo de defesa dos interesses do consumidor, conseguindo alcançar bons resultados no papel de intermediação de conflitos de pequeno porte.

Em 11 de junho de 1994 é editada a Lei 8.884, de proteção à ordem econômica, onde se eleva o CADE à condição de autarquia, e atrela sua atuação às demais Secretarias de Defesa Econômica, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), constituindo o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Constituição dos órgãos reguladores

O controle da concorrência é exercido na esfera do poder público através da estrutura encabeçada pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Formado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, vinculada ao Ministério da Fazenda (SEAE/MF), Secretaria de Direito Econômico, vinculada ao Ministério da Justiça (SDE/MJ), e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

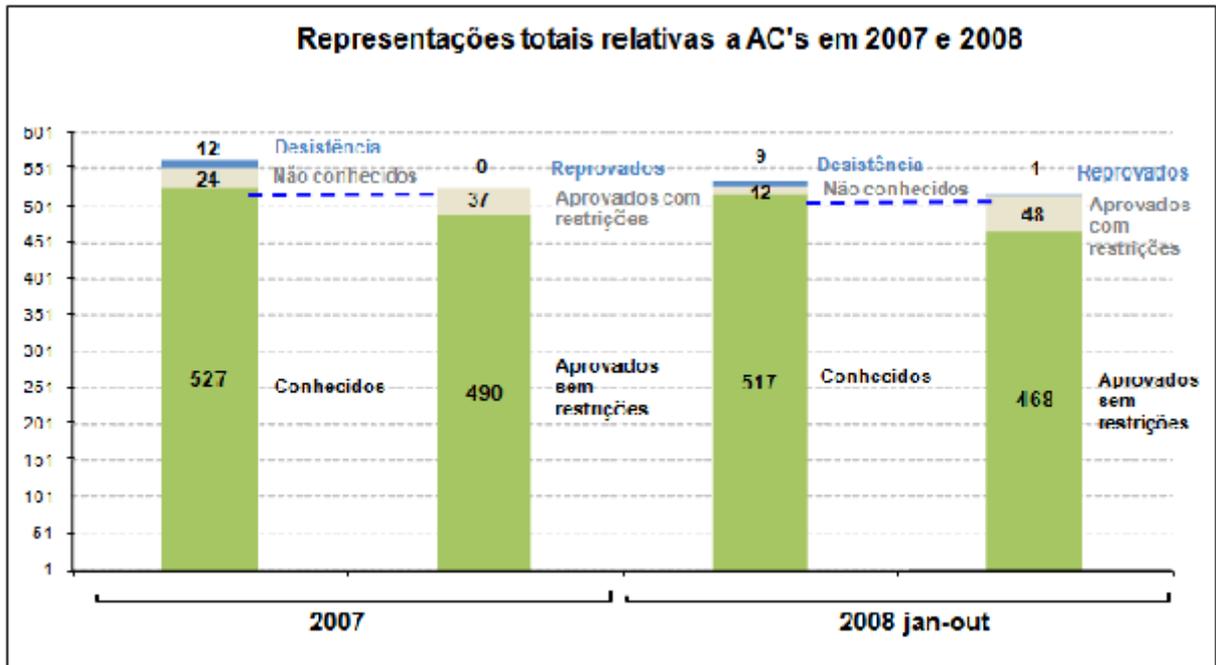
Este, instituído em 1962, é reestruturado em 1994 através da Lei 8.884, que lhe confere o status de autarquia, e disciplina a relação com os demais entes do sistema. Apesar do nome, o CADE possui atribuições mais amplas do que um conselho, atuando como tribunal de âmbito administrativo, com alçada de decisão definitiva, cabendo apenas recurso na esfera judicial, onde as tendências indicam manutenção da decisão.

Tem sido observada pelos estudiosos a influência de esfera política nas decisões do CADE, esta por sua vez recebendo influência da esfera econômica, que justifica a necessidade das fusões e aquisições como parte da estratégia de sobrevivência e aperfeiçoamento da qualidade comercial.

No caso do mercado de alimentos, a contrapartida tem sido cumprida, com a disponibilização de itens variados a preço acessível com níveis de qualidade dentro dos padrões esperados.

Tais pressões sobre o poder de decisão parecem se refletir no total de pedidos indeferidos pelo órgão, cujo número bastante baixo a princípio parece demonstrar a falta de regulamentação exercida pelo CADE, mas que também revela o alto grau de atividade desempenhada, conforme o número de processos analisados (Figura 1).

Figura 1. Representações totais relativas a atos de concentração. Brasil, 2007 e 2008.

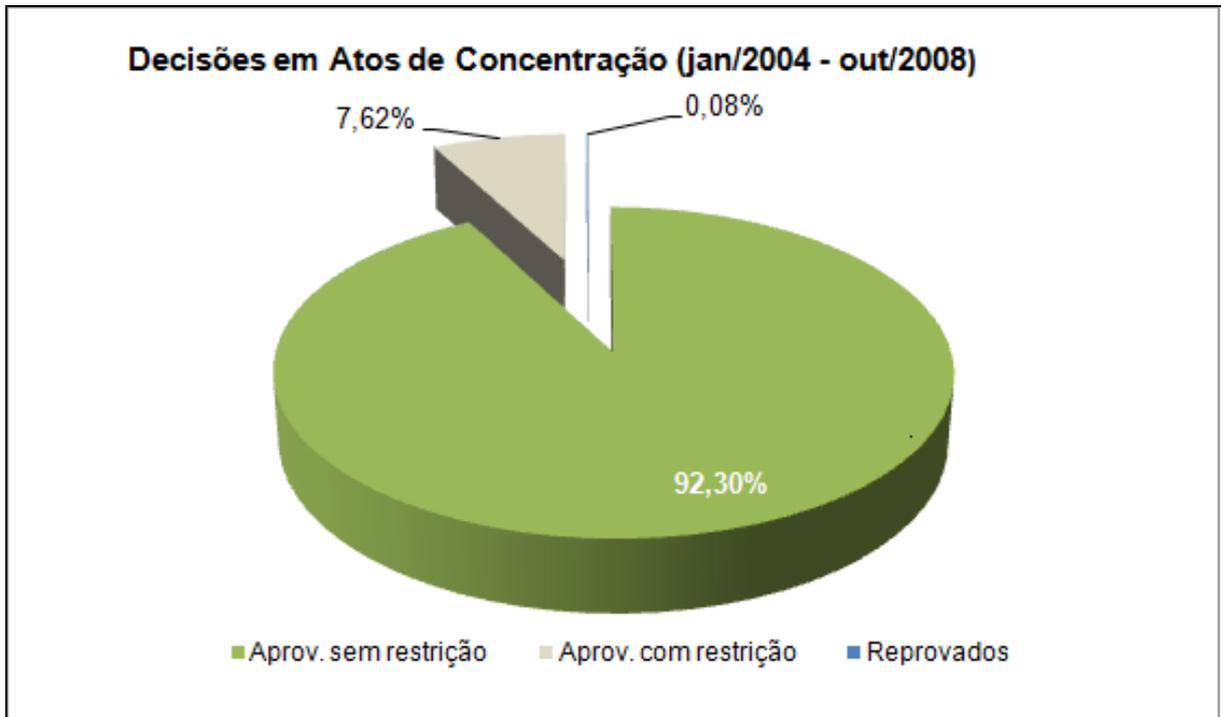


Fonte: CADE (2008).

Podemos verificar que no histórico de processos analisados pelo CADE, ao longo do período 2004-2008 (Figura 2), o número de processos indeferidos é extremamente baixo, com relativa parcela de casos aprovados com restrição.

Tal fato se explica em parte pelo esforço contemporizador do órgão, amparado pelo dispositivo legal da Lei 8.884 em seu artigo 58, com a possibilidade do Compromisso de Desempenho, onde a aprovação do ato de concentração vincula-se ao atingimento de metas de desempenho, visando o repasse de eventuais ganhos de eficiência para o consumidor final. (AGUILLAR, 2006).

Figura 2. Decisões em atos de concentração no período de janeiro de 2004 a outubro de 2008. Brasil, 2004-2008.



Fonte: CADE (2008).

A Resolução CADE de nº 28, editada em 24 de julho de 2002 trouxe o Acordo de Preservação de Reversibilidade da Operação (APRO) como medida cautelar de manutenção das condições vigentes, no que concerne a alterações de natureza societária, alterações em instalações físicas e na posse de ativos, na descontinuidade de marcas e produtos, alteração em sistemas de distribuição e comercialização, alteração em quadro de pessoal que implique em dispensa e alteração nos planos de investimento da empresa incorporada, enquanto prossegue o julgamento do ato de concentração (AGUILLAR, 2006).

A globalização também apresenta desafios à atuação regulatória do CADE, ao trazer elementos de concentração industrial visando uniformização de produtos, alinhando fornecedores mundiais sob um mesmo comando, delineando o perfil de oligopólio a que o órgão regulador deve fiscalizar.

Vários aspectos são evocados pelos defensores da globalização para justificar seu advento. A sofisticação dos crimes e a liberalização das fronteiras possibilitam livre circulação de ilícitos, o que requer ação coordenada e cooperativa entre governos, constituindo-se em um dentre vários outros exemplos onde a globalização não diminui o espaço do governo nacional, mas apenas o situa em novo patamar de atuação.

Dinâmica política no Brasil

O sistema político brasileiro baseia-se em um sistema de forças em desequilíbrio, apesar do desenho que é baseado no presidencialismo norte americano. No Brasil, o presidente detém prerrogativas de poder exclusivas, com alto poder de barganha, mas possui limitações de cunho legislativo, com dificuldade de aprovação de leis sem a efetiva adesão do Congresso, a elevado custo orçamentário.

Um dos desdobramentos decorrentes é o uso distorcido do recurso legislativo da Medida Provisória, que tem sido utilizado como recurso às dificuldades de negociação com o Congresso. Detentor do poder de nomear ministros, o presidente consegue estabelecer relações de convivência com sua base de apoio, configurando o ministério de acordo com os interesses a serem contemplados.

Ocorre que o Congresso Nacional brasileiro é extremamente diversificado e dinâmico, mudando de perfil ao longo do mandato e alternando a eficácia de fidelidade conquistada. Competem ao presidente outras prerrogativas, que possibilitam alternativas à ação de composição ministerial, tais como:

- Propor Projetos de Lei e Emendas Constitucionais;
- Adotar iniciativa legislativa exclusiva, relativa à administração pública e orçamento;
- Poder de veto aos projetos do Legislativo, passível de anulação em maioria absoluta de sessão conjunta do Congresso Nacional;
- Requisitar urgência ao Congresso na aprovação de Projetos de Lei;
- Convocar sessões especiais do Congresso;
- Editar Medidas Provisórias.

Instrumentos de monitoramento das práticas concorrenciais de mercado em uso no Brasil

O Brasil tem utilizado ferramentas de monitoramento da atividade econômica como instrumento de medida de concentração de mercado. Este novo método veio em substituição às formas invasivas, caracterizadas por escutas telefônicas e outras formas de captação da atividade de concentração de mercado com finalidades ou meios ilegais, além da previsão legal da comunicação aos órgãos reguladores por ocasião da celebração de negócios com caráter concentrador de mercado.

O presente estudo utiliza os formatos CR4 e CR8, indicadores da concentração de mercado das quatro e oito maiores empresas em faturamento, além do índice HHI como complemento refinador. Este índice possui a propriedade de averiguar eventuais distorções presentes no sistema CR, dado que os índices de concentração impõem homogeneidade no grupo que trazem embutido em sua indicação. Para uma análise desvinculada de distorções, o HHI é de grande utilidade, pois sua construção baseia-se no *market share* de cada participante elevado ao quadrado, de forma a atribuir um peso maior às empresas com maior participação de mercado no setor em análise.

Estudo comparativo da evolução na indústria alimentícia

A construção de um gráfico comparativo da concorrência na indústria de alimentos do Brasil depende de uma base confiável e regular, pois abrange 25 anos de história econômica extremamente oscilante na história do Brasil.

Diversos planos econômicos, desvalorizações de moeda e adoção de nova moeda foram eventos constantes no período, caracterizado também por índices de inflação tidos como dos mais altos do mundo. A edição “Maiores e Melhores” da revista Exame registra o período estudado, possibilitando o levantamento dos dados com o rigor e frequência exigidos.

O pós-guerra trouxe grandes mudanças no perfil da população brasileira, que se tornou predominantemente urbana, que somada à crescente participação da mulher no mercado de trabalho, geraram o aumento da procura por alimentos industrializados e de fácil preparo.

O desafio apresentado ao poder público neste processo é o da perda de qualidade da alimentação do brasileiro, onde a nutritiva combinação do feijão com arroz vai cedendo lugar a pratos congelados semi-prontos, ricos em gorduras.

Metodologia

Análise da concorrência na indústria de alimentos no Brasil através da comparação da evolução no quadro das maiores indústrias de alimentos em um período de vinte e cinco anos, com espaços quinquenais, no período de 1977 a 2002, material obtido a partir da publicação “Maiores e Melhores” da revista Exame, publicação que registra o período que é objeto de estudo neste trabalho.

O primeiro objetivo da coleta concentrou-se na busca por dados referentes às vendas das dez maiores empresas do setor a cada cinco anos, abrangendo os anos 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 e 2002.

Uma importante característica observada ao longo do período estudado foi a ocorrência de mudança da unidade monetária (moeda), causada por planos econômicos que permearam a economia brasileira durante parte do período observado.

Para a evolução da pesquisa, as diferentes unidades monetárias causaram preocupação quanto à comunicabilidade entre os períodos, dada sua disparidade de valoração monetária. Verificou-se, porém, que essa dificuldade não estará presente neste trabalho: as relações serão feitas apenas dentro dos períodos, de forma relativa, atribuindo participações de mercado às empresas no contexto da moeda vigente no período e frente ao faturamento total observado, dispensando assim a tarefa de equiparação de moedas.

O segundo objetivo da coleta consistiu em obter o valor total de vendas no setor em cada período, determinando então o valor que serve como referência para apurar a participação de cada empresa no mercado, servindo também de base para o cálculo de outras classificações que permitem obter uma visão mais pormenorizada, por grupos, dos participantes do mercado de gêneros alimentícios no Brasil dentro deste período, como os índices CR4, CR8 e HHI, capazes de mensurar o grau de concentração do setor, e que serão explicados detalhadamente mais adiante.

Desta vez, superada a preocupação com as mudanças de moeda ao longo dos períodos analisados, tomou-se o cuidado de verificar a utilização da mesma unidade de moeda entre os elementos comparados: o ranking de vendas para os dez maiores e o total de vendas do setor.

Este item, após cuidadosa verificação, apresentou o mesmo índice para os dois parâmetros, devido principalmente a estarem disponibilizados no mesmo veículo, adotado por sua credibilidade e regularidade de registros, mesmo em período tão longo e conturbado como o verificado na economia brasileira.

Efetuada a coleta de dados, o passo seguinte foi prepará-los para comparação e análise, iniciando-se com a participação relativa de cada empresa, comparada percentualmente com o

seu volume perante o total de vendas. Esta informação, porém, não encerra o total de vendas do setor, por não trazer o total de empresas participantes no período observado. Para medir esta participação, adotou-se o cálculo da participação dos quatro maiores (CR4) e oito maiores (CR8) empresas por faturamento, pois tratam-se de índices de mensuração da concentração do setor, sendo apresentados em forma porcentual, acompanhando o formato da participação individual por empresa.

Estes índices caracterizam-se por uma assimilação bastante rápida pelo examinador, pois encontram-se no mesmo padrão da classificação individual, e permitem relação imediata entre as empresas participantes.

Complementarmente, foi utilizado o índice HHI (*Herfindahl-Hirshman Index*) em sua forma absoluta, sendo que existe também a possibilidade de utilização do referido índice em forma porcentual.

Sua presença possui ação verificadora e complementar aos índices CR4 e CR8, no sentido de aferir a concentração no setor, formando com estes índices instrumental amplamente utilizado internacionalmente em análises de mercado baseadas no faturamento, substituindo métodos de investigação invasivos por parte dos órgãos governamentais de defesa da concorrência (LIMA e SCHMIDT, 2002).

A base teórica foi referenciada pelo histórico da legislação antitruste, seus primórdios no mundo e no Brasil, evoluindo até a legislação vigente, que trata do direito de praticar atividade econômica livremente, conforme a Constituição Federal; tem-se então a garantia de proteção contra práticas desleais e abusivas, através da criação de órgãos de proteção à livre concorrência, constituídos por lei complementar, que enfrentam as limitações da mera aplicação de legislação na solução de questões relativas à competição e sobrevivência de empresas no mercado, visto que há interesses diversos a contemplar, e o componente político tem importante contribuição a dar no processo, visto seu poder de interlocução e participação.

Resultados

O estudo sobre concorrência no setor alimentício, através da análise da participação das dez maiores empresas do setor no período 1977 a 2002, mostra a variação do perfil de empresa que ocupa as primeiras posições do mercado: nos anos 1980 tem-se a presença da empresa de capital nacional, com alternância na liderança, exclusão de participantes (COBAL) e perda de mercado até o desaparecimento (COPERSUCAR).

Este período ainda encontrava-se sob influência do forte estatismo criado pelos governos militares iniciados em 1964, com a criação de mais de duzentas empresas estatais no período.

Na realidade, a presença do Estado na economia brasileira é mais antiga, pois a industrialização nacional é predominantemente uma ação conjunta entre Estado e capitais internacionais. Iniciada nos anos 1930, com a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda (RJ) no governo Vargas, tem continuidade nos anos 1950 com a forte industrialização promovida no governo Juscelino Kubitschek, liderada pela indústria automobilística.

A capacidade de investimento do Estado nos anos 1980 sofre severa restrição, dadas as proporções de empreendimentos em que estava envolvido, seu alto endividamento e reflexos da crise do petróleo de 1973, provocando uma transição de regime, com a volta da democracia (MACHADO, 2002).

Esta nova configuração do poder político possibilitou a adesão do país às mais atualizadas teorias econômicas em curso no mundo ocidental, fortemente influenciadas pelo Consenso de Washington (1990).

Organizado para discutir a questão da dívida externa dos países da América Latina e o papel dos governos em seu equacionamento, definiu a adoção de um conjunto de medidas reformistas: disciplina fiscal, taxas de juros positivas, reforma fiscal, liberação comercial, gastos públicos prioritários em educação e saúde, privatizações, abertura a investimentos externos, desregulamentação da economia e outros.

Os anos 1990, que trazem a abertura de mercado às empresas estrangeiras, é marcado por incorporações e fusões, com o reforço da presença de multinacionais que não irão mais deixar de freqüentar o *ranking* (NESTLÉ, CARGILL).

Inicia-se nesse período um processo de abertura de mercados que, associado à estabilidade econômica, desencadeou um processo de transformação na estrutura competitiva do mercado alimentício brasileiro que permanece até hoje. Da pouca variedade, com baixa

qualidade e alto preço praticados nos anos 1980, passou-se para a grande disponibilidade atual, com igual variedade de preços observáveis nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo (MACHADO,2003).

Pode-se observar no período analisado um aumento no grau de concentração de mercado no setor, com um pico de concentração no período 1977-1982 em todos os índices utilizados, apresentando ligeira queda no período subsequente, 1982-1987, queda mantida no período 1987-1992, mas retomando fortemente a tendência de aumento no período 1992-1997, em que o Plano Real trouxe estabilização da economia e crescimento da renda, com forte reflexo no setor de alimentos (SATO, 1997).

Concomitantemente, o período vive uma fase de rearranjo estrutural através de fusões e aquisições, impulsionada por competitividade e abertura do mercado (VEGRO e SATO, 1995).

O dilema enfrentado pelo poder público reside na busca pelo equilíbrio entre o aumento de concentração do mercado e o crescimento da oferta de alimentos e acessibilidade dos preços, que aliados ao aumento da renda produzem o efeito de expandir o mercado consumidor, com reflexos em outros setores da economia e na saúde da população.

A dinâmica política brasileira, onde a presença de um Congresso Nacional de composição diversificada e sujeito a pressões de setores de maior influência como o industrial, o assédio direto ao poder executivo via ministérios, além do recurso ao poder judiciário são elementos altamente direcionadores de busca negociada para as questões ligadas aos processos de concentração de mercado existentes e futuros (Tabela 1).

Tabela 1. Dez maiores empresas por volume de vendas do setor industrial alimentício e índices CR4, CR8 e HHI. Brasil, 1977-2002.

| 1977 | Copersucar | Nestlé | Cobal | União | Olvebra | Samrig | Matarazzo | Cica | Bordon | Refin.Milho, Brasil | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
|-------------------------|------------|-----------------|-----------------|--------------------|---------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|--------|--------|---------|
| Vendas (Cr\$100.000) | 9.950.427 | 7.885.400 | 4.924.142 | 3.913.499 | 3.882.477 | 3.436.69 | 3.147.948 | 2.607.869 | 2.412.284 | 2.345.000 | 146.575.448 | 18,20% | 27,12% | 0,01190 |
| Participação de Mercado | 6,79% | 5,38% | 3,36% | 2,67% | 2,65% | 2,34% | 2,15% | 1,78% | 1,65% | 1,60% | | | | |
| 1982 | Copersucar | Nestlé | União | Cargil | Refin.Milho, Brasil | Ceval | Citrosuco | Cica | Cutrale | Bordon | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
| Vendas (Cr\$ Milhões) | 312.235 | 170.362 | 91.590 | 78.707 | 58.624 | 52.48 | 51.676 | 50.039 | 48.095 | 46.649 | 2.096.424 | 31,14% | 41,30% | 0,03571 |
| Participação de Mercado | 14,89% | 8,13% | 4,37% | 3,75% | 2,80% | 2,50% | 2,46% | 2,39% | 2,29% | 2,23% | | | | |
| 1987 | Copersucar | Nestlé | Cargil | União | Ceval | Sadia Concórdia | Gessy Lever Alimentos | Frigobrás | Refin.Milho, Brasil | Bordon | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
| Vendas (US\$) | 1.726.000 | 1.092.000 | 512.000 | 490.000 | 397.000 | 388.00 | 346.000 | 338.000 | 327.000 | 316.000 | 12.948.040 | 29,50% | 40,85% | 0,03234 |
| Participação de Mercado | 13,33% | 8,43% | 3,95% | 3,78% | 3,07% | 3,00% | 2,67% | 2,61% | 2,53% | 2,44% | | | | |
| 1992 | Nestlé | Copersucar | Sadia Concórdia | Ceval | Cargill | Sanbra | J.B. Duarte | Perdigão Agroindl. | Fleischmann Royal | Refin. De Milho, Brasil | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
| Vendas (US\$ Milhões) | 1.603 | 1.366 | 907 | 844 | 601 | 55 | 506 | 487 | 481 | 481 | 16.966 | 27,82% | 40,47% | 0,02637 |
| Participação de Mercado | 9,45% | 8,05% | 5,35% | 4,98% | 3,55% | 3,24% | 2,98% | 2,87% | 2,84% | 2,83% | | | | |
| 1997 | Nestlé | Ceval | Cargill | Santista Alimentos | Sadia Concórdia | Parmalat Brasil | Perdigão Agroindl. | Leite Paulista | Açúcar União | Lacta Kibon | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
| Vendas (US\$ Milhões) | 35.641 | 20.159 | 18.805 | 17.165 | 15.63 | 10.09 | 716 | 604 | 556 | 547 | 259.040 | 35,43% | 45,87% | 0,03983 |
| Participação de Mercado | 13,76% | 7,78% | 7,26% | 6,63% | 6,03% | 3,90% | 0,28% | 0,23% | 0,21% | 0,21% | | | | |
| 2002 | CBB/Ambev | Bunge Alimentos | Nestlé | Cargill | Souza Cruz | Sadia | Perdigão | Coinbra | Kraft Foods | Seara | Setor Alimentício | CR4 | CR8 | HHI |
| Vendas (US\$ Milhões) | 53.298 | 31.581 | 27.621 | 27.091 | 23.75 | 17.60 | 13.362 | 727 | 660 | 632 | 347.820 | 40,13% | 56,08% | 0,05281 |
| Participação de Mercado | 15,32% | 9,08% | 7,94% | 7,79% | 6,83% | 5,06% | 3,84% | 0,21% | 0,19% | 0,18% | | | | |

Fonte: Exame Maiores e Melhores (1978-2003).

Gráfico 1. Índices de concentração CR4 e CR8 no setor alimentício brasileiro. Brasil, 1977-2002.



Fonte: Exame Maiores e Melhores (1978-2003).

São índices de construção simples e que requerem complementação (associação a outro índice) para a obtenção de uma análise mais acurada. No caso apresentado, ambos os índices possuem evolução semelhante (Gráfico 1).

Apesar de ser forçosamente maior, esta distância pode ser variável, pois a distância entre estes dois índices também apresenta relevância sobre a situação da concentração do mercado no período estudado.

Em 1977 temos uma distância de 8,92%, aumentando para 9,9% em 1982; 11,35% em 1987, 12,7% em 1992.

Neste caso, apesar de continuar a tendência de queda nos índices verificada em 1987, prossegue o aumento na distância entre os índices. Em 1997 ocorre considerável aumento na concentração, verificável em ambos os índices, mas que reduzem sua distância para 10,44%.

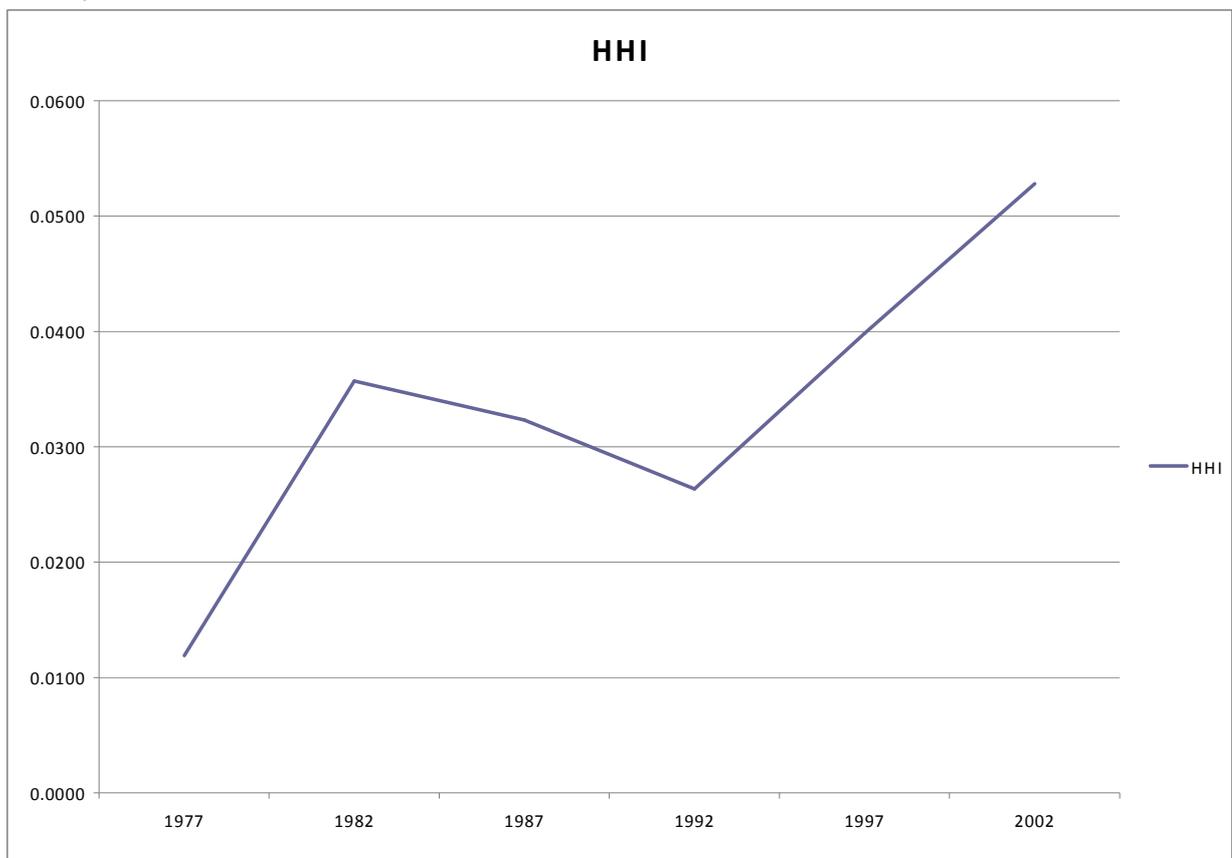
Em 2002, ocorre o maior aumento em todos os indicadores, com o registro de distância entre os índices atingindo a marca de 15,95%.

O período intermediário de 1992 registra queda na concentração para ambos os índices. Tal fato se verifica em função da estabilidade econômica, à abertura de mercados e à entrada de novos atores no mercado de alimentos, que vem ampliar a oferta de produtos e a quantidade de empresas, que vinha sendo reduzida por força das fusões no âmbito interno.

Os períodos posteriores irão registrar o rearranjo de mercado que irá se desenrolar, com a busca do aumento na eficiência e da redução de custos, que impactam mais pesadamente nas empresas de pequeno porte e menor estruturadas, mesmo que fornecendo produtos de qualidade e de mercado garantido.

Tem-se então o fenômeno de mercado praticado mundialmente em que a empresa é vendida a um concorrente, mas a marca de sucesso é mantida intacta ou com poucas alterações, situação a que o mercado consumidor mostra relativa tolerância.

Gráfico 2. Índice HHI (*Herfindahl-Hirshman Index*) no setor alimentício brasileiro. Brasil, 1977-2002.



Fonte: Exame Maiores e Melhores (1978-2003).

É comumente utilizado como verificador dos índices de concentração CR, por sua capacidade de averiguar distorções internas no grupo verificado (Gráfico 2). Essa qualidade advém do seu formato, que leva em conta o quadrado do *market share* de cada empresa participante do estudo.

Atribui nota 1 ao monopólio absoluto, podendo também ser expresso de forma percentual. Apresenta performance semelhante aos índices CR no estudo em questão, com queda nos níveis de concentração no período de abertura de mercados (1992) e aumento dos índices no anos subseqüentes, alcançando os altos índices dos anos 2000.

Conclusão

A iniciativa privada tem se mostrado capaz de prover alimentos diversos ao mercado, com qualidade e preço acessível, porém, a atividade não prescinde da ação governamental de controle, monitoramento e fiscalização das regras, leis e contratos para corrigir as anomalias de mercado, tarefa que compete ao poder público.

Na busca por aumento na oferta e na qualidade de alimentos com preço acessível, o governo adotou medidas como a abertura do mercado às empresas estrangeiras, que trouxeram capital e tecnologia para implementar melhoras significativas em toda cadeia de produção, ao custo de incorporar empresas menores e/ou concorrentes, e aumentar a concentração do mercado.

Deixar as agências públicas à própria sorte na luta contra a concentração de mercado não trará resultados importantes no âmbito do interesse público, sendo necessária a adoção de um pacto político que as valorize e mantenha a pertinência de sua presença no cenário econômico.

O risco de captura do ente regulador pelo interesse privado deve ser minimizado, com multiplicidade de representantes de origens diversificadas, dificultando a influência externa no processo decisório.

Mesmo estando subordinado ao sistema democrático de controle, com prestação de contas e regulação por parte dos poderes, o sistema de regulação deve estar apartado do poder vigente, a fim de garantir a imparcialidade necessária ao julgamento e à aplicação da legislação vigente com a isenção necessária para garantir a efetividade da proteção necessária à plena vigência da livre concorrência de mercado.

Como também é constantemente pressionado a permitir que a atividade econômica transite livremente, compete ao poder público estabelecer canais de comunicação permanente entre os poderes e a sociedade, para que se discuta e persiga constantemente o nível ideal de liberdade que o mercado pode desfrutar para produzir riqueza e satisfação das necessidades da sociedade, sem que esta fique refém do poder do mercado.

Bibliografia

- ABREU, M. P. A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- AGUILLAR, F. H. Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.
- BARRIONUEVO, A. F. Intervenção Estatal, Agências Reguladoras e Controle do Poder Econômico, In: LEVY E., DRAGO P. A. (Organizadores). Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.
- BELIK, W. Agroindústria e reestruturação industrial no Brasil: Elementos para uma avaliação. Cadernos de ciência e tecnologia, v. II, n. 1/3, p. 58-75, 1994.
- BELLO, C. A. A nova chance do CADE. Revista de Economia, volume 32, nº1, ano 30, p 157-164. Editora UFPR: 2006.
- BIRCHAL, S. O. Empresa e indústria alimentícia no Brasil. Belo Horizonte: IBMEC, 2004.
- BONELLI, R.; WERNECK, D. F. F. Desempenho industrial: Auge e desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. (Ed.). Indústria: Política, instituições e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1978.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- BURBA, D. A atividade de fusões e aquisições de empresas no Brasil, no final dos anos 90. Disponível em: www.geocities.com/wallstreet/exchange [Acesso: Jul./2009].
- COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU). Estudos diversos. Rio de Janeiro: 1954.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Radiografia da indústria de alimentos no Brasil: Identificação dos principais fatores referentes à exportação, inovação e ao *food safety*. Texto para discussão 1.303, IPEA, 2007.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). *Homepage* do CADE. Disponível em: www.cade.gov.br [Acesso: Nov./2008].
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1986.
- GIANBIAGGI, F.; ALEM A.C. Finanças Públicas. 3ª Edição. São Paulo: Editora Campus, 2008.

- KPMG. Fusões e aquisições: Análise dos anos 90. Disponível em: www.kpmg.com.br [Acesso: Jul./2009].
- LAZZARINI, S. G.; NUNES, R. Competitividade do sistema agroindustrial de soja. Programa de estudo dos negócios dos sistemas agroindustriais (PENSA), 1999.
- LIMA, M. A.; SCHMIDT, C. A. J. Índices de Concentração. Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF). Rio de Janeiro: 2002.
- MACHADO, F. M. S. Estratégias de concorrência da indústria alimentícia e seus desdobramentos na dimensão nutricional. Tese de Doutorado – Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Faculdade de Saúde Pública da USP. Curso Interunidades em Nutrição Humana Aplicada. São Paulo, 2003.
- MACHADO, K. Concessões de Rodovias: Mito e Realidade. São Paulo: Prêmio, 2002.
- MANKIW, N. G. Introdução à Economia. 2ª Edição Norte Americana. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- MATIAS, A. B.; MINADEO, R.; PASIN, R. M.; SANTOS, A. G. M. Fusões e aquisições na indústria de alimentos do Brasil: Um estudo sobre a gestão financeira das empresas. Ribeirão Preto: Centro de pesquisas em finanças (CEPEFIN), 2002.
- PRADO JUNIOR, C. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- PRADO JUNIOR, C. História econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- REVISTA EXAME: Maiores e Melhores. São Paulo: Editora Abril, 1997-2002.
- SALOMÃO, C. F. O Poder Econômico no Mercado. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.
- SANTOS, L. M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002.2-Programa de Alimentação do Trabalhador. Cadernos de Saúde Pública, Volume 23, nº 8. Rio de Janeiro, 2007.
- SATO, G. S. Perfil da indústria de alimentos no Brasil: 1990-1995. Relatório de pesquisa nº 17/1997. São Paulo: EAESP/ FGV/ NPP, 1997.
- SATO, G. S. Perfil da Indústria de Alimentos no Brasil: 1990-1995. EAESP/ FGV/ NPP: Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaio sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TREBAT, T. J. Brazil's state-owned enterprises: A case study of the State as entrepreneur. Cambridge University Press, 1983.
- VARIAN, H. A. Microeconomia: Princípios Básicos. São Paulo: Editora Campus, 2002.
- VEGRO, C. L. R.; SATO, G. S. Fusões e Aquisições no Setor de Produtos Alimentares. Revista Informações Econômicas, São Paulo, v.25, n.5, maio/95:9-21.
- VON DOELLINGER, C.; CAVALCANTE, L. C. Empresas multinacionais na indústria brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1973.