

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
FACULDADE DE DIREITO

SAULO FELIPE CALDEIRA DE ALMEIDA

**Campeões nacionais: o papel do BNDES e a atuação do
Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**

São Paulo
2012

SAULO FELIPE CALDEIRA DE ALMEIDA

**Campeões nacionais: o papel do BNDES e a atuação do Sistema
Brasileiro de Defesa da Concorrência**

Dissertação de mestrado, apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como parte das atividades para obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, sob orientação do Professor Doutor Alessandro Serafim Octaviani Luis.

São Paulo

2012

A447c Almeida, Saulo Felipe Caldeira de

Campeões nacionais: o papel do BNDES e a atuação do sistema brasileiro de defesa da concorrência. / Saulo Felipe Caldeira de Almeida. São Paulo, 2012.

85 f. ; 30 cm

Referências: p. 72-83

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)- Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

1. Política Industrial. 2. Defesa da Concorrência. 3. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. 5. Campeões Nacionais. I. Título

CDD 342.2346

SAULO FELIPE CALDEIRA DE ALMEIDA

**Campeões nacionais: o papel do BNDES e a atuação do Sistema
Brasileiro de Defesa da Concorrência**

Aprovado em:

Nota:

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Alessandro Serafim Octaviani Luis (Orientador)
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Doutor Gilberto Bercovici
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Doutor Luis Fernando Massonetto
Universidade de São Paulo

Aos meus colegas e professores do Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, por fazerem parte desta caminhada. Aos meus pais, por me ensinarem o verdadeiro caminho.

RESUMO

O escopo da presente dissertação é analisar um movimento específico da atual política industrial brasileira, que organiza seus instrumentos para auxiliar determinadas empresas num verdadeiro exercício de formação de campeões nacionais. Para tanto, apresenta-se uma exaustiva pesquisa sobre as publicações do principal agente do governo brasileiro na implementação desta política, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. A partir do resultado desta pesquisa, se observa como realmente ocorre este movimento, identificando quem são estes campeões nacionais e quais as operações do BNDES fomentaram este movimento. Na sequência, após identificar as críticas que se fazem a este modelo, verificamos em que circunstâncias estes campeões nacionais foram submetidos ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, elencamos suas principais atuações e analisamos suas decisões.

Palavras chave: Política industrial, defesa da concorrência, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, campeões nacionais.

ABSTRACT

The scope of this dissertation is to analyze a specific movement of the current Brazilian industrial policy, which organizes its tools to assist certain companies in a real training exercise of national champions. But that, is presents an exhaustive researches about the publications of main agent of Brazilian government at implementation of this policy, the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES [Brazilian Development Bank]. From the results of this research, as actually observed how this movement occurs, identifying those are this national champions and which operations of BNDES have fostered this movement. As a result, after identifying the criticisms that are made to this model, in which circumstances these national champions were subjected to the Brazilian Antitrust Authorities, we highlight its main performances and analyzed its decisions.

Keywords: industrial policy, competition policy, Brazilian Development Bank, Brazilian Antitrust Authorities, national champions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. OS ATUAIS CAMPEÕES NACIONAIS BRASILEIROS: FORMAÇÃO, EXISTÊNCIA E CRÍTICA.	11
1.1. POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE	11
1.2. OS CAMPEÕES NACIONAIS DO BNDES	19
1.3. CRÍTICA AOS CAMPEÕES NACIONAIS NO “CAPITALISMO DE LAÇOS”	35
2. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA E OS CAMPEÕES NACIONAIS.....	42
2.1. O SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	43
2.2. A ANÁLISE DOS CAMPEÕES NACIONAIS NO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	49
2.3. CASOS CRÍTICOS: A SOLUÇÃO DA BRF BRASIL FOODS, O PAPEL DO BNDES NO LATICÍNIO BOM GOSTO E A SOLUÇÃO DO CASO DA JBS E BERTIN.....	62
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS	70

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Principais Medidas Tomadas Durante o Governo Lula 2003-2010.....	16
Quadro 2 - Lista dos 16 principais arquivos analisados na pesquisa realizada sobre as publicações do BNDES	22
Quadro 3 - Principais Operações do BNDES entre 2005-2010.....	34
Quadro 4 - Os Campeões Nacionais no Processo Eleitoral (2006)	40
Quadro 5 - Os Campeões Nacionais no Processo Eleitoral (2010)	41
Quadro 6 - A atuação do cade na formação dos campeões nacionais	54
Figura 1 - Ilustração simplificada de como a relação entre controladores de diferentes empresas leva a formação de laços entre eles.....	36
Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES	31
Gráfico 2 – Evolução de processos distribuídos e julgados no CADE	43

INTRODUÇÃO.

Há alguns anos o forte processo de expansão vivido por alguns grupos empresariais chamou a atenção não só pela velocidade com que ele ocorre, como também pelos valores envolvidos nas operações.

Interessante notar que apesar de toda noção de globalização que vivemos nas últimas duas décadas, com o encurtamento das distâncias e a propagação de marcas e produtos globais, nos últimos seis ou sete anos pareceu que estávamos mais íntimos deste fenômeno. Ao invés de sermos surpreendidos com a compra de empresas brasileiras por grandes companhias multinacionais, passamos a ser surpreendidos pelo apetite de grupos brasileiros fazendo diversas aquisições no exterior.

Paralelamente a este fenômeno, a união de grupos brasileiros formando grandes empresas globais também nos chama atenção, tendo aumentado razoavelmente o número destas operações após a forte crise internacional que abateu os mercados principalmente a partir do ano 2008.

Nesse cenário, a imprensa passou a dar especial atenção a estas operações e assim, os movimentos para a criação de uma “super” empresa brasileira de telecomunicações invadiu a mídia em 2008. Nesta oportunidade, uma matéria da revista *Isto é Dinheiro*¹, abordou o assunto e apresentou críticas a atuação do BNDES, destacando que a operação apoiava um negócio que, a princípio, não geraria empregos, elevaria a concentração de mercado e não ampliaria a capacidade produtiva. A matéria ainda levanta a questão de que o banco apresenta uma política nacionalista, que abrangeria a formação de grandes empresas em diferentes setores, os quais ficariam mais bem destacados após o lançamento da nova política industrial, que hoje sabemos, foi o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. O banco passaria a apresentar um papel vital no apoio à internacionalização das empresas brasileiras, movimento que segundo a matéria já estaria ocorrendo no setor de alimentos.

¹ ATTUCH, Leonardo. O que o BNDES está pensando? *Isto é Dinheiro*, São Paulo, 26 mar. 2012. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/2377_O+QUE+O+BNDES+ESTA+PENSA> Acesso em: 20.04.2012.

Em 2009, esta mesma revista apresenta outra matéria², que discute os supostos “eleitos do BNDES”, destacando que algumas empresas específicas receberam um aporte bastante razoável do BNDES, com a BNDESPAR, subsidiária integral que administra as participações do banco, passando a integrar o quadro societário destas.

Segundo a revista, os financiamentos de operações de resgate de companhias em crise e de grandes fusões com viés fortemente nacionalista. Prosseguindo, ela também afirma que além destas operações de resgate, o BNDES também tem decidido fomentar incisivamente certos setores da economia, criticando que em vez de ser adotada uma política horizontal que financiasse diferentes concorrentes de um determinado segmento, o BNDES acaba por eleger os seus "campeões nacionais".

Exemplificando esta conduta, a matéria destaca que no setor da carne bovina os grupos Marfrig e JBS obtiveram altos valores com o BNDES para aquisições internacionais, transformando-se em multinacionais. E em algumas operações o desempenho das empresas apoiadas não foi satisfatório e muitas entraram até mesmo em processo de recuperação judicial.

No dia seguinte à publicação desta matéria, a revista inglesa *The Economist*, trouxe uma matéria³ que destacou os avanços da economia brasileira e declarou a entrada definitiva do Brasil no cenário mundial, abordando a ambição das novas multinacionais brasileiras sendo que, apesar de não enfrentar propriamente o tema, também citou a questão da formação dos campeões nacionais.

Mantendo o interesse no assunto, em 2010 a imprensa continuou a explorar o assunto. Desta vez, uma série de reportagens do jornal *O Estado de São Paulo*, a partir da operação de compra da “Keystone Foods” pela Marfrig, explorou exaustivamente os desembolsos do BNDES e a formação dos campeões nacionais. A primeira matéria⁴ explora o comprometimento do banco em subscrever todas as debêntures emitidas pela companhia Marfrig no seu processo de capitalização para a aquisição da companhia americana “Keystone Foods”. A matéria ressalta ainda que este modelo de operação já ocorreu com a JBS e

² ATTUCH, Leonardo. Os eleitos do BNDES. *Isto é Dinheiro*, São Paulo, n. 631, jan.2012. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/96_OS+ELEITOS+DO+BNDES> Acesso em: 20.04.2012.

³ BRAZIL takes off. *The Economist*, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14845197>> Acesso em: 20.04.2012.

⁴ TEREZA, Irany; GONÇALVES, Glauber, BNDES se compromete a investir mais R\$ 2,5 bilhões no Marfrig. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jul. 2010. Negócios, p. B12.

demonstra claramente o interesse do BNDES em manter três grandes empresas brasileiras no cenário global de alimentos.

Dois dias após a publicação desta primeira matéria, o editorial⁵ do O Estado de São Paulo também se volta diretamente à questão dos campeões nacionais, tratando como obscuras as razões que levam o banco a apoiar a expansão de empresas privadas previamente escolhidas. O editorial defende que a diretoria do banco mantém uma intenção clara de criar empresas brasileiras com posição de destaque no mercado internacional, sendo que esta questão não é explicitada na política industrial implementada pelo governo. O editorial, sem enfrentar a questão do acesso ao crédito e financiamentos internacionais, afirma ainda que as empresas apoiadas têm condições de captar financiamentos no mercado internacional.

Mais dois dias e o jornal apresenta outra matéria⁶, desta vez apontando que o aporte de quase R\$ 18,5 bilhões já realizados nos frigoríficos brasileiros assusta os concorrentes e leva os pecuaristas a temerem a excessiva concentração do mercado. No mesmo dia, outra matéria⁷ também abordou os aportes nos frigoríficos, analisando que o dinheiro do BNDES melhora o perfil da dívida dos frigoríficos e atrai investidores, destacando que em nota, o BNDES afirmou que sua participação na subscrição de debêntures se faz necessária devida à dificuldade de atração de investidores, vez que este modelo de captação é voltado para investidores de longo prazo e os fundos de investimentos não são autorizados a subscrever títulos híbridos. Em outras matérias, o jornal também aborda o financiamento de R\$ 4,4 bilhões aprovado para a Oi em 2009⁸ e a ampliação, pelo BNDES, da estratégia de apoio a internacionalização das empresas⁹.

Diante deste panorama debatido continuamente na mídia, mostrou-se oportuno levantar objetivamente estas questões. Desta forma, a presente dissertação tem como seu primeiro objetivo identificar todo este cenário apontado pela imprensa, desvendando como realmente se organiza esta situação de fomento de grupos nacionais pelo BNDES.

⁵ AS ESCOLHAS do BNDES. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jul. 2010. Notas e informações, p. A3.

⁶ LANDIM, Raquel; FRIEDLANDER, Davis. Aposta de R\$ 18,5 bilhões do BNDES em frigoríficos assusta concorrentes. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 jul. 2010, Economia, p. B1.

⁷ LANDIM, Raquel. Apoio do BNDES começa a fazer efeito. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Economia, 25 jul. 2010. p.B3.

⁸ RODRIGUES, Alexandre. BNDES injetou R\$ 13,6 bi na Oi para criar supertele. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 jul. 2010, Economia, p.B4.

⁹ BANCO amplia estratégia de internacionalização de empresas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2010, Economia, p. B1.

A priori, sem enfrentar o mérito da questão da política industrial brasileira, foi preciso detalhar a sua implementação recente para identificar pontualmente qual posição ocupa o BNDES nesta política.

Na sequência, foi preciso compreender como o BNDES internaliza o seu papel nesta política e prepara sua estrutura para aplicá-la efetivamente. Nesse ponto, foi desenvolvida uma exaustiva pesquisa sobre os documentos apresentados no site do BNDES, em que o mapeamento destas publicações levou à observação mais detalhada de dezesseis documentos principais, que, analisados em seu conjunto, exteriorizaram as principais questões que atraem a atenção dos executivos do banco.

Concluída esta observação, passou-se a identificação das companhias que efetivamente se encaixavam nesse modelo. Desta forma, foram buscadas as companhias que receberam o fomento contínuo do banco nos últimos anos, com este fomento sendo indispensável para o processo de expansão recente delas. Identificadas as companhias, foram mapeadas as operações que as envolveram.

Na sequência, apresentamos a principal das críticas que se apresenta a esta realidade, explicando em linha gerais a lógica do chamado “capitalismo de laços” e transcorrendo brevemente sobre a questão do uso político dos mecanismos de fomento estatal.

Nesse ponto, identificamos as críticas que fazem à organização da política industrial brasileira e à lógica de liberação de créditos pelo BNDES, mas ponderamos que estas questões devem ser abordadas com maior propriedade em estudos específicos, direcionando então nossa atenção para o segundo objetivo da presente dissertação, que é identificar como esta realidade é confrontada na esfera jurídica.

Nessa linha, a grande crítica que resta sobre a questão dos campeões nacionais é a concentração do poder que esta política cria. Logo, não há melhor cenário para confrontar esta questão juridicamente do que o cenário concorrencial. Assim, inicialmente apresentamos um leve contorno da organização da defesa da concorrência no Brasil.

Na sequência, identificamos quais operações realmente confrontaram a questão dos campeões nacionais com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e analisamos pontualmente o desfecho de cada operação. Apresentamos ainda, uma análise mais completa

de alguns casos que apresentaram questões significantes para o cumprimento dos objetivos deste trabalho.

Ao final, concluimos apresentando o resultado de nossa pesquisa, cumprindo os dois objetivos que foram definidos para a presente dissertação.

1. OS ATUAIS CAMPEÕES NACIONAIS BRASILEIROS: FORMAÇÃO, EXISTÊNCIA E CRÍTICA.

As autoridades brasileiras sempre que questionadas sobre o aporte contínuo de capitais em determinados grupos empresariais, num processo claro de favorecimento destes grupos, numa lógica própria de criação de campeões nacionais, são enfáticas em declarar que este movimento não existe, explicando ainda que há apenas um processo comum no mercado, com a capitalização de grupos que já se mostram fortes em seus setores.

Independentemente das declarações das autoridades brasileiras, parece claro que determinados grupos realmente vêm contando com um apoio maciço do governo. Mais especificamente, estes grupos vêm recebendo um aporte alto de capital do BNDES, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Desta forma, para verificar se realmente existe no Brasil hoje um processo de formação de campeões nacionais, é preciso verificar como o BNDES se encaixa nesta lógica, identificar qual papel o governo reserva a este banco público e, posteriormente, observar como este próprio agente, o BNDES, se vê nesse sistema e como ele absorve esta política.

Para tanto, iniciaremos este capítulo demonstrando brevemente o recente caminho percorrido pela política industrial brasileira, em que percorreremos os movimentos que nos fizeram chegar ao modelo que temos hoje e identificaremos qual espaço ocupa o BNDES nesta política do governo. Na sequência, passamos a verificar a questão dos campeões nacionais diretamente no BNDES, primeiro observando como se portam os executivos do banco sobre a organização deste assunto e, a seguir, levantando quais empresas seriam efetivamente estes campeões nacionais. Ao final, verificaremos ainda, quais as principais críticas se formam sobre este tema e como estas críticas se amoldam à realidade encontrada na análise feita sobre o BNDES.

1.1. POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE

Atualmente podemos afirmar que há uma política industrial efetivamente implementada no Brasil. Uma política que veio se desenhando no governo do Presidente Lula

e que segue no governo da Presidente Dilma, hoje se sustentando sobre o programa do “Plano Brasil Maior”.

Na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso não houve a aplicação de uma política industrial, sendo que exatamente por essa inexistência, o clamor pela adoção de uma agenda que contemplasse a implementação de uma política industrial séria remonta ainda ao período sob a gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Mesmo sem nos aprofundarmos muito sobre toda complexidade que envolve o tema política industrial, uma afirmação seguramente pode ser feita: a decisão de implementar uma política industrial no Brasil passa diretamente pela necessidade de superação do subdesenvolvimento que marca o Estado brasileiro. Logo, diante desta premissa, observamos que o governo brasileiro vem continuamente entendendo que o nosso desenvolvimento econômico requer uma lógica de apoio à indústria, que deve ser realizada de forma lógica, coordenada e direcionada.

A política industrial de uma nação revela não apenas sua situação atual, como também sua perspectiva para o futuro, identificando qual o papel que ela almeja representar na sociedade e no mercado global. Assim, é possível observar que nos últimos anos nos aprofundamos um pouco sobre o simplório conceito de que uma política industrial é um conjunto de medidas estatais que afetam direta ou indiretamente o desempenho industrial através de efeitos sobre variáveis microeconômicas e iniciamos um novo movimento, em que o objetivo de nossa política industrial não parece mais querer apenas maximizar a renda real média das empresas, mas contornar os custos e as incertezas na geração de inovações tecnológicas, inserindo os nossos agentes como reais *players* do mercado global¹⁰.

Importante ter em mente que este modelo representa um movimento de interferência estatal na organização do setor industrial, todavia, esta interferência, ainda que em menor ou maior escala, não subsiste de forma repentina, sendo em verdade, resultado de uma evolução vagarosa e contínua.

Para tanto, devemos observar o histórico que orientou o governo brasileiro a concluir pelo modelo de política industrial implantado atualmente. Desta forma, limitando nossa breve análise ao cenário estabelecido no período pós-redemocratização, começamos destacando as

¹⁰ FAGUNDES, Jorge. Políticas de Defesa da Concorrência e Política Industrial: convergência ou divergência? In **Revista do IBRAC**, vol. 5 n°6, 1998.

principais características que marcam o período entre 1990-95, período em que observamos uma forte mudança na estrutura econômica brasileira.

Podemos notar que a ruptura de uma antiga lógica, que focava maciçamente na expansão da capacidade produtiva, para o início de uma nova fase, em que o enfoque foi transferido para o aumento da eficiência e da competitividade.¹¹ Importante destacar que, nesse momento, a questão da competitividade das empresas brasileiras começa a ganhar destaque, sendo que hoje tal ponto é fator fundamental na discussão e estruturação de nossa atual política industrial.

Após o processo de redemocratização da sociedade brasileira, com a eleição do Presidente Fernando Collor, buscou-se uma nova agenda de desenvolvimento industrial, em que de certa forma, a lógica da expansão produtiva baseada na substituição das importações foi alterada pela busca do desenvolvimento industrial baseado na eficiência e competitividade, em que se defendeu a indução de uma nova realidade de abertura comercial. Esta lógica, ao menos em sua origem, deveria reduzir a proteção tarifária, reestruturar as indústrias, reordenar a lógica de liberação de crédito e fortalecer os segmentos potencialmente competitivos, expondo gradativamente nossa indústria à competição internacional¹².

Todavia, com uma gigantesca instabilidade política e econômica, houve uma extrema dificuldade em se encontrar um novo padrão de crescimento, fato este que foi ainda majorado pela falta de instrumentos legais adequados e a completa deficiência organizacional dos entes públicos. Mesmo assim, este período consegue demonstrar muito bem a ruptura do modelo altamente protecionista existente anteriormente e, de certa forma, deixa como marca a abertura comercial brasileira.

Adiante, com o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, começamos a observar alguns sinais de um novo movimento de busca por um plano claro e objetivo de implementação de uma política industrial. Interessante notar que diferentemente do que a realidade acabou mostrando, de início, houve certa expectativa sobre a adoção de uma política industrial, sendo que alguns estudos da época apontavam um caminho em que a política industrial era demonstrada como uma decisão política que deveria ser implementada

¹¹ GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 0409) p. 07.

¹² Ibid. p. 07 e 08.

com base em uma visão estratégica de desenvolvimento industrial, promovendo a coordenação das ações governamentais, empresariais e dos trabalhadores.

Apesar de que ao final, estes estudos se mostraram infrutíferos, para compreender o caminho recente do governo brasileiro, vamos absorver deste período a ideia de uma estratégia de ação, a ideia de que uma política industrial requer um plano de gestão na sua implementação.¹³ Analisando alguns estudos deste período, podemos notar que nesta época, já era defendida a ideia de criação de mecanismos institucionais de coordenação, com políticas articuladas de comércio exterior, financiamento e fomento, bem como de investimentos em infraestrutura física, ciência e tecnologia e no sistema educacional, modelo que ao menos em tese, reduziria algumas das deseconomias que caracterizam o chamado custo Brasil¹⁴.

Defendeu-se também a existência de uma visão. Uma visão estatal que demonstrasse aquilo que deveria ser perseguido pela política industrial, que fosse implementada e coordenada. Os movimentos deste período que de alguma forma, se alinham com a política que era discutida, foram: a aprovação da legislação antitruste, a continuação do processo de abertura econômica e o início da coordenação regulatória, feito através de agências reguladoras inseridas no contexto das privatizações.

Na segunda metade da década de 1990 a economia não se destacou, mas já estávamos no plano real e a inflação já havia sido contida. O país não decolou e a implementação de um efetivo modelo de política industrial ficou realmente apenas no discurso. Não houve coordenação, boa parte do debate criado, basicamente, apenas buscou respostas em modelos externos, deixando ao largo as dificuldades encontradas pela realidade brasileira.

Prosseguindo no tempo, ultrapassada a questão da abertura comercial, realizadas privatizações e, em tese, regulado o mercado que foi entregue a iniciativa privada, temos o início do governo do Presidente Lula. Este, a princípio voltou sua atenção à questão da inovação. O Quadro 01 abaixo apresenta as principais medidas de fomento à indústria realizada durante os oito anos de governo do Presidente Lula.

¹³ SUZIGAN, W; VILELLA, A. V. **Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 0421) p. 6.

¹⁴ Ibid. p. 6.

QUADRO 01	
PRINCIPAIS MEDIDAS TOMADAS DURANTE O GOVERNO LULA 2003-2010	
Ano	Medidas
2003	Reformulação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex (Lei 10.668/03)
	Instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (Decreto 4.925/03)
2004	Criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG (Decreto 4.993/04)
	Lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE
	Criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL (Portaria Interministerial 200/04)
	Criação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS (Lei 10.972/04)
	Aprovação da Lei de Inovação (Lei 10.973/04)
	Instituição do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da estrutura Portuária – REPORTO (Lei 11.033/04)
	Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (Lei 11.080/04)
	Aprovação da nova Lei de Informática (Lei 11.077/04)
Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei 11.079/04)	
2005	Introdução do biodiesel na matriz energética brasileira (Lei 11.097/05)
	Aprovação da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05)
	Aprovação da chamada Lei do Bem (Lei 11.196/05)
	Instituição do Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES (Lei 11.196/05)
	Regulamentação do Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP (Decreto 5.649/05)
	Criação da Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC.
2006	Criação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD-T (Decreto 5.820/06)
	Lançamento da Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar 123/06).
2007	Lançamento da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e criação do Comitê Nacional de Biotecnologia – CNB (Decreto 6.041/07)
	Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD (Lei 11.484/07)
	Lançamento do Plano de Ação, Ciência e Tecnologia - PACTI
	Instituição do Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC (Decreto 6.259/07)
	Criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM (Lei 11.598/07)
2008	Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP
	Criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual – MEI (LC 128/08)
	Criação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – CEITEC S.A. (Lei 11.894/08)
	Novo marco regulatório para Zonas de Processamento de Exportações (Lei 11.732/08 e Decreto 6.634/08)
	Instituição do Regime Especial Tributário (RET) com alíquota reduzida do patrimônio de afetação em empreendimentos de habitação de interesse social (até R\$ 60 mil) – Construção Civil – Programa “Minha Casa, Minha Vida” (Lei 12.024/09)
	Instituição do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades –

2009	Telecentros. BR (Decreto 6.991/09)
	Instituição do Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO (Medida Provisória 472/09)
2010	Criação da Secretaria de Inovação no MDIC
	Lançamento de medidas de incentivo às exportações (criação do EXIM-Brasil e mudanças no Simples)

Quadro 1 - Principais Medidas Tomadas Durante o Governo Lula 2003-2010

Fonte: Texto para discussão 108 – Unicamp

Em 2004, após um razoável período de rejeição da ideia de política industrial, em que acabou vencendo o pensamento de que “a melhor política industrial é não ter uma política industrial¹⁵”, inicia-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE.

A PITCE buscou promover o aumento da competitividade e da capacidade de inovação da indústria brasileira, selecionando quatro setores (software, bens de capital, fármacos e medicamentos e semicondutores) de alta intensidade de P&D, que apresentavam maior potencial de indução do processo de inovação tecnológica nos demais setores da cadeia produtiva. A PITCE definia em suas diretrizes que seu objetivo era basicamente a busca pelo aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e a difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional, afirmando ainda que seu foco se direcionava para o aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações, acreditando que este é o caminho para a promoção do país no comércio internacional¹⁶.

Importante destacar que nesse ponto iniciou-se institucionalmente a defesa da lógica de que se devem estimular os setores onde o país tenha maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas.

Sem ser instituída por um mecanismo legal, a PITCE foi delineada em um documento oficial que elencou suas diretrizes. Ainda assim, um conjunto de leis, promulgadas no

¹⁵ CAMPANARIO, M. A.; SILVA, M. M.. Fundamentos de uma nova política industrial.. In: FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A.. (Org.). **Política industrial 1**. 1 ed. São Paulo: Publifolha, 2004, v. 1, p. 13-45.

¹⁶ SCHAPIRO, Mario. Gomes. **Novos Parâmetros para a Intervenção do estado na economia: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento**. 2009. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 237

contexto desta política definiram seus fundamentos jurídico-institucionais: as Leis 10.973/04 (Lei da Inovação), 11.080/04 (Lei da ABDI) e 11.196/05 (Lei do Bem)¹⁷.

A Lei 10.973/04, chamada Lei da Inovação, buscou apresentar dispositivos legais eficientes na criação de um cenário favorável ao desenvolvimento científico, tecnológico e ao incentivo à inovação. Desta forma, os mecanismos criados por ela encaixavam-se perfeitamente nos objetivos da PITCE, na medida em que pretendiam melhorar a eficiência de setor produtivo do país capacitando-o tecnologicamente para a competição externa. Em termos práticos, a Lei se organiza em torno de três frentes: a primeira buscou constituir um ambiente propício às parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, sendo que para isso, a legislação propôs diversos mecanismos de apoio e estímulo à constituição de alianças estratégicas e ao desenvolvimento de projetos cooperativos entre universidades, institutos tecnológicos e empresas nacionais; a segunda buscou estimular a participação de Instituições de Ciência e Tecnologia - ICT no processo de inovação e, para tanto, facultou às ICT a possibilidade de celebrarem contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento de patentes de sua propriedade, prestar serviços de consultoria especializada em atividades desenvolvidas no âmbito do setor produtivo e, ainda, incentivou a participação dos funcionários dos ICT em projetos de inovação; já na terceira frente, ela incentivou o processo de inovação dentro das empresas, criando dispositivos legais que estimulavam uma maior contribuição do setor produtivo em relação à alocação de recursos financeiros na promoção da inovação¹⁸.

A Lei 11.080/04 estruturou a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, que passou a ser a coordenadora das ações da PITCE, cumprindo papel fundamental na gestão das ações da política industrial implementada. A crítica sobre a criação desta agência recai sobre a sua forma jurídica, vez que ela foi instituída como um serviço social autônomo, modelo de entidade paraestatal custeado à base de contribuições sociais.

A Lei 11.196/05, chamada “Lei do Bem”, ampliou os benefícios já concedidos anteriormente e corrigiu parte do modelo legislativo de benefícios criados anteriormente pela Lei 8.661/93, que previa incentivos somente às empresas que executassem programas de desenvolvimento tecnológico industrial ou agropecuário aprovados pelo governo. A Lei 11.196/05 modificou o modelo, e passou a contemplar qualquer empresa engajada na

¹⁷ SCHAPIRO, Mario. Gomes. op.cit.. p. 238

¹⁸ BRASIL. **Marco legal da Inovação**. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8477.html> > . Acesso em: 23.04.2012

realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, além de também modificar o sistema de substituição do crédito tributário para um sistema de dedução fiscal que leva em conta o número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica¹⁹.

Na sequência do governo do Presidente Lula, substituiu-se a então Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE, por uma segunda agenda de política industrial, lançada em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP, que apresenta uma formulação mais ampla, destacando várias estratégias de política industrial, que vão desde a promoção de empresas meramente montadoras, até a criação de setores intensivos em tecnologia²⁰.

A PDP buscou promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, consolidando a confiança no crescimento e dando uma maior integração aos instrumentos de política existentes, bem como fortalecendo a coordenação entre instituições de governo e aprofundando a articulação com o setor privado.²¹ A PDP, basicamente se definia com quatro principais desafios: ampliar a taxa de investimento para eliminar e evitar gargalos de oferta; elevar o esforço de inovação, principalmente no setor privado; preservar a robustez das contas externas; e fortalecer as micro e pequenas empresas.²²

Importante destacar que na PDP a importância do BNDES é visível, sendo-lhe destacado o desempenho de um papel incisivo na política industrial adotada pelo governo brasileiro. Nela, ele ocupa a Secretaria Executiva, juntamente com a ABDI e o Ministério da Fazenda, e coordena o programa para consolidação e expansão da liderança, que conta com sete comitês executivos: Indústria Aeronáutica, Petróleo & Gás, Bioetanol, Mineração, Siderurgia, Papel e Celulose e Carnes.

Com o final do governo do Presidente Lula e início do governo da Presidente Dilma, houve o lançamento do “Plano Brasil Maior”, em 2011. Nova diretriz de nossa política industrial, claramente oferece uma continuidade à PDP. Enfatiza a busca pelo aumento da

¹⁹ GUIMARÃES, E. A. **Políticas de inovação: financiamento e incentivos**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1212) ,p. 43.

²⁰ Ibid., p. 17.

²¹ BRASIL. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/paginas/objetivo.aspx?path=Objetivo>> Acesso em: 27.03.2012.

²² BRASIL. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conhe%C3%A7a%20a%20PDP> Acesso em: 27.03.2012.

competitividade da indústria brasileira, com metas que buscam ampliar os investimentos, o grau de tecnologia na indústria brasileira, o valor agregado dos bens produzidos e a melhora da qualificação do trabalhador brasileiro²³, fazendo uso maciço de mecanismos legais, com a edição de oito Decretos²⁴ e duas Medidas Provisórias²⁵ em seu lançamento, que visavam desonerar tributação e folha de pagamentos de certos setores, bem como desburocratizar a gestão e tributação das micro empresas e empresas de pequeno porte.

1.2. OS CAMPEÕES NACIONAIS DO BNDES

No Brasil, o desenvolvimento está historicamente ligado ao foco de atuação do BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

No pós-guerra, os países desenvolvidos buscaram formar bancos públicos para apoiarem a reconstrução e direcionarem o crédito. Todavia, na América Latina este modelo foi incorporado na busca pela superação do subdesenvolvimento²⁶.

Diante disso, buscamos desenvolver um padrão de pesquisa capaz de verificar a atuação e a motivação do BNDES e de seus técnicos na busca pela superação do subdesenvolvimento brasileiro. Uma tarefa difícil em que almejamos compreender o real objeto das ações deste banco público, a partir de uma observação interna, verificando o que escreveram, pesquisaram e defenderam os seus principais técnicos, diretores e presidentes.

É importante observar que nosso objetivo desde o início foi encontrar material que expusesse a questão dos campeões nacionais. Tal questão foi constantemente levantada pela imprensa nos últimos três ou quatro anos, sempre com os dirigentes do BNDES se apressando em negar a escolha por parte do banco de qualquer empresa ou grupo econômico. Vale destacar também que a pesquisa voltada ao BNDES deve ser analisada com a observância de

²³ BRASIL. **Plano Brasil Maior**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>> Acesso em: 28.03.2012.

²⁴ Para maiores detalhes, ver Decretos n° 7.539/11, 7.540/11, 7.541/11, 7.542/11, 7.543/11, 7.544/11, 7.545/11 e 7.546/11.

²⁵ Para maiores detalhes, ver Medidas Provisórias n° 540/11 e 541/11.

²⁶ FILHO, Ernani Teixeira Torres. Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. **Visão do Desenvolvimento** 28. BNDES. Rio de Janeiro. 2007. p. 2. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_28.pdf> Acesso em: 25.08.2011.

outras questões externas, como a formação econômica do Brasil, a crise econômica mundial e os planos e programas implementados pelo governo federal.

Assim, optamos por observar todos os documentos que se encontravam na seção de publicações do site do BNDES. Foram acessados 1.661 arquivos, formados por livros, artigos, publicações internas, slides de apresentações e discursos. Desses arquivos, foram separados os redigidos antes de 1995 e sobre os restantes foi feita uma busca por palavras chaves, identificando os termos internacionalização, IED (Investimento Externo Direto), campeões nacionais e vencedores nacionais.

Uma breve análise explícita que a grande preocupação das autoridades brasileiras está na competitividade de nossas indústrias. Competitividade no sentido de produtividade e qualidade resultantes de fatores, internos e externos, que tornam a produção econômica mais eficiente (como infraestrutura, educação, saúde, inovação e política macroeconômica). Competitividade deve ser entendida como a soma de ganhos de produtividade e qualidade, relacionada a fatores importantes para construção das vantagens competitivas das empresas, resultando até mesmo no próprio desenvolvimento do país²⁷.

Desde a abertura comercial realizada no governo do Presidente Collor, ampliou-se a preocupação em como as indústrias brasileiras podem competir com os grandes grupos internacionais. Dentro da ideia de aumento de competitividade, fatores como o controle da inflação, a crise mundial e a necessidade de superação do subdesenvolvimento levaram o governo a implementar uma política de fortalecimento. Uma política desenvolvimentista criada a partir de matrizes setoriais, com foco na ampliação da competitividade e favorecimento explícito de setores onde o país leve certa vantagem, apresentando grupos competitivos quando considerado o cenário global.

Nesta lógica, é perceptível que, para os técnicos do BNDES, este modelo se materializa na concessão de financiamentos ou investimentos definidos a partir de duas expressões: “internacionalização das empresas brasileiras” e “investimento externo direto (IED)”. Por isso os termos internacionalização e IED foram utilizados como parâmetros nas análises dos arquivos acessados no site do BNDES.

²⁷ SIQUEIRA, Tagore Villarim de. Competitividade Sistêmica: desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 139-184, jun. 2009. p. 144. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re-v3106.pdf>. Acesso em: 21.08.2011.

Desta forma, dos 1.661 arquivos, restaram para ser mais bem analisados apenas 96, os quais foram verificados sempre considerando o ponto em que aparecem as expressões utilizadas como parâmetros e o contexto geral do próprio texto.

Claramente há uma relação entre as ações do BNDES e a política industrial definida pelo governo federal, principalmente quando considerada a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP. Pode ser observado também, que há sim uma política de vencedores nacionais, explicitada principalmente pelo fomento contínuo de grupos específicos, sendo que a justificativa desta política se escora na chamada internacionalização das empresas brasileiras, fator indispensável no discurso da busca pelo aumento da competitividade das indústrias nacionais, discurso este que também alicerça parte da escolha dos setores contemplados pela PDP.

Estas conclusões e a lógica de escolha dos campeões nacionais podem ser metodologicamente explicadas através da análise de específicos 16 arquivos, conforme se verifica no Quadro 2.

QUADRO 02			
LISTA DOS 16 PRINCIPAIS ARQUIVOS ANALISADOS NA PESQUISA REALIZADA SOBRE AS PUBLICAÇÕES DO BNDES			
Arquivo	Autor	Formato	Ano
Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea	Luciano Coutinho	Artigo	2002
Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro	Roberto Magno Iglesias e Pedro da Motta Veiga	Artigo	2002
Uma Contribuição ao Debate Sobre a Nova Política Industrial Brasileira	André Nassif	Artigo	2003
O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões	Ana Claudia Alem e Carlos Eduardo Cavalcanti	Artigo	2005
O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento	Guido Mantega	Artigo	2005
Estratégias de Investimento Direto Exterior por Empresas Brasileira	Necesio Antonio Krapp Tavares	Artigo	2007
Os Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES	Ernani Teixeira Torres Filho	Artigo	2007
Políticas de desenvolvimento industrial e a mobilização brasileira recente	Geraldo Vieira Fernandes Junior	Artigo	2011
As Novas Multinacionais Brasileiras	Demian Fiocca	Apresentação	2006

<i>The role of Industrial Policy in Brazilian development</i>	João Carlos Ferraz	Apresentação	2010
Relatório Anual 2005	BNDES	Relatório	2005
Relatório Anual 2006	BNDES	Relatório	2006
Relatório Anual 2007	BNDES	Relatório	2007
Relatório Anual 2008	BNDES	Relatório	2008
Relatório Anual 2009	BNDES	Relatório	2009
Relatório Anual 2010	BNDES	Relatório	2010

Quadro 2 - Lista dos 16 principais arquivos analisados na pesquisa realizada sobre as publicações do BNDES

Diante disso, vamos começar pelo que provavelmente é o mais importante de todos os textos verificados na pesquisa realizada, um texto que demonstra uma visão de caminho ideal para implementação de uma política industrial contemporânea.

Por ocasião das festividades dos cinquenta anos do BNDES, organizou-se um painel para debater o desenvolvimentismo brasileiro. Em 2002, ainda antes do início do governo do Presidente Lula, o economista Luciano Coutinho (atual presidente do BNDES, desde 2007) redige o artigo “Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea”²⁸. O texto encontrado na pesquisa realizada sobre os documentos disponíveis no site do BNDES demonstra ser a principal diretriz da atual política desenvolvimentista brasileira.

Coutinho destaca a relevância de reduzir a dependência das estratégias das empresas de capital privado externo, fazendo uso de uma estratégia de formação de “campeões nacionais competitivos”, em que se criam grupos que se projetem no âmbito global, aliando excelência em gestão e robustez para desenvolvimento tecnológico de produtos de maior valor agregado, fatores que ele destaca como sendo importantíssimos no fortalecimento das marcas brasileiras. Para Coutinho, estes campeões devem ser capazes de estabelecer parcerias no mercado global, garantindo o acesso aos diferentes mercados e contribuindo na geração de

²⁸ COUTINHO, Luciano. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In **Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I**. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v. 2. p. 191-209. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf> Acesso em: 29.08.2011.

empregos de alto escalão e qualificação, por trazerem às empresas brasileiras o centro de gestão e tomadas de decisões²⁹.

Para tanto, Coutinho defende abertamente o favorecimento de condições eficazes para o fortalecimento das empresas nacionais e o fomento ao IED (Investimento Externo Direto), privilegiando os setores com vantagens competitivas e, portanto, os com maior potencial exportador, numa manifestação clara de incentivo a formação de campeões nacionais.

Coutinho define três esferas para inserção dos novos instrumentos: ações reguladoras de reforço aos fundamentos legais e institucionais para o funcionamento do mercado; ações incentivadoras para redução de riscos financeiros e de inovação e ações de promoção de cooperação que possibilitem maior sinergia entre os setores públicos e privados³⁰.

Na primeira esfera, o funcionamento menos imperfeito do mercado, assegurando os direitos por meio de um sistema judiciário ágil e eficaz, que estimule investimentos em ativos de risco ou de longo prazo de maturação, com o favorecimento de mecanismos legais como legislações bancárias, falimentares e disciplinadoras dos mercados de capitais³¹.

Na segunda esfera, entre os instrumentos de atenuação dos riscos financeiros, Coutinho define que os agentes públicos podem contribuir para a estabilidade das taxas de juros e de câmbio, bem como prover mecanismos para redução dos custos de capital, viabilizando operações de crédito ou de capitalização, dando suporte às modalidades *project finance*, *venture capital* e capital-semente, suporte a mecanismos de fundos de garantia para operações de longo prazo, apoio a fusões e reestruturações que visem fortalecer grupos empresariais nacionais, apoio à atração de investidores diretos estrangeiros (principalmente com viés exportador) e à expansão internacional das empresas brasileiras³².

Já nos instrumentos para mitigar os riscos da inovação tecnológica, segundo Coutinho, merecem atenção os esquemas de tratamento fiscal que privilegiam as atividades de P&D, incluindo subvenções diretas, para os instrumentos estratégicos de suporte à inovação³³.

²⁹ JUNIOR, Geraldo Vieira Fernandes. Políticas de desenvolvimento industrial e a mobilização brasileira recente. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 87-130. 2011. p. 105 e 106. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3503.pdf>. Acesso em: 10.09.2011.

³⁰ COUTINHO, Luciano. op. cit. p. 206

³¹ Ibid. p. 206

³² Ibid. p. 207.

³³ Ibid. p. 208.

Finalmente, no que se refere ao plano de criação de sinergias, há o desafio da engenharia institucional de coordenar as distintas instâncias do poder público (municipal, estadual e federal), relacionando-as com as associações empresariais e estimulando projetos consistentes de desenvolvimento regional, articulando programas e ações voltados para a formação, desenvolvimento e expansão de *clusters* de cadeias setoriais, distritos industriais, zonas de exportação e parques tecnológicos, conforme as vantagens comparativas potenciais existentes³⁴.

Inserido no raciocínio de Coutinho, para compreender como evoluiu a política de fortalecimento de determinados grupos nacionais, observamos o seminário apresentado por Demian Fiocca, então presidente do BNDES, em 29 de maio de 2006. “As Novas Multinacionais Brasileiras”³⁵, realizado na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. O slide da apresentação deste seminário é um dos documentos analisados na pesquisa e de forma simples e pontual ele apresenta os indícios das manobras realizadas pelo governo brasileiro na implementação desta política.

Em 11 de outubro de 2002 é publicado o Decreto 4.418, que aprova o novo Estatuto Social do BNDES. Este novo Estatuto traz em seu artigo 9º o permissivo legal dos apoios do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras. Este artigo 9º explica parte das operações do BNDES, demonstrando o que o BNDES pode realizar. Seu inciso II tinha inicialmente a seguinte redação: “(...) financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações”. A partir do Decreto 6.322 de 2007, sua redação passou a ser a seguinte: “(...) financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País”.

Conforme explica a apresentação de Demian Fiocca, a internacionalização das empresas brasileiras é importante para o aumento da competitividade destas empresas e diversos países fazem uso de programas de apoio à internacionalização de suas empresas. No Brasil, as linhas de financiamento de Investimento Direto no Exterior - IDE³⁶ surgiram a

³⁴ COUTINHO, Luciano. op. cit. p.209.

³⁵ FIOCCA, Damian. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. In: **Seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”**, 2006. Firjan: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf>. Acesso em: 22.08.2011.

³⁶ Note que não há uma definição exata para os investimentos diretos no exterior; às vezes usa-se a expressão “investimento externo direto – IED”, às vezes usa-se a expressão “investimento direto no exterior – IDE”.

partir da mudança do Estatuto Social do BNDES em 2002 e a primeira operação desta linha aprovada ocorreu em setembro de 2005.³⁷ Aqui temos o nosso primeiro campeão nacional forjado pelos incentivos do BNDES, o Frigorífico JBS Friboi.

Importante explicar que esta política está em constante evolução, até a presente data, sendo que o Decreto 7.635 de 05 de dezembro de 2011 acrescentou o inciso VIII ao referido artigo 9º, com a seguinte redação:

[...] utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas.

A importância da mudança do estatuto do BNDES e o início das operações de IED foram ainda abordados no artigo “O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões”, de autoria dos técnicos Ana Claudia Alem e Carlos Eduardo Cavalcanti, publicado na Revista do BNDES em dezembro de 2005. O artigo traz uma análise sobre o processo de internacionalização de empresas, elencando como a doutrina identifica as formas de internacionalização (via exportações para o alcance dos mercados externos ou via investimento direto no exterior, com a instalação de representações comerciais ou com a implantação de unidades produtivas), os supostos pontos negativos (possibilidade de perda dos postos de trabalho para as unidades instaladas no exterior, saída de divisas do país e possibilidade de redução dos níveis de investimento doméstico) e os prováveis pontos positivos (aumento da receita vinda do exterior e melhora dos níveis de exportação). O artigo também destaca o fato de que até 2005 os casos de empresas brasileiras em processo de internacionalização se deram exclusivamente por um esforço privado, sem participação estatal, como nos casos da Odebrecht, Gerdau e Votorantim³⁸.

Os autores concluem, por fim, que há a necessidade de uma participação do Estado no processo de internacionalização das empresas brasileiras com a implementação de políticas que facilitem a saída de divisas, criem instrumentos que facilitem e projetem os investimentos

³⁷ FIOCCA, Damian. op. cit.

³⁸ ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005. p. 54 Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re v2403.pdf> Acesso em 29.08.2011.

no exterior, prestem informação e assistência técnica, habilitem incentivos fiscais, segure os investimentos de riscos não comerciais e abra linhas de financiamentos. Por fim, os autores discorrem sobre a primeira operação da linha de financiamento de investimento direto no exterior aprovada pelo BNDES ao Frigorífico JBS Friboi, em que, conforme informações mais detalhadas contidas no relatório anual do BNDES de 2005, com financiamento de R\$ 187 milhões e investimentos de R\$ 281 milhões, o Grupo Friboi adquiriu 75% do capital da Swift Armour Sociedad Anónima Argentina³⁹.

O processo de internacionalização que envolve diferentes empresas e países de estruturas e culturas extremamente diferenciadas é de bastante complexidade, e não permite que haja uma teoria geral sobre este processo. Todavia, há uma abordagem teórica sobre o processo de internacionalização que é explicada em alguns artigos da pesquisa e que demonstra ser a que mais se encaixa na linha seguida pelo BNDES. Trata-se da Teoria Eclética de Dunning⁴⁰.

Esta teoria defende que, para se internacionalizar as empresas devem contar com certas vantagens sobre os seus concorrentes, de modo que se justifiquem os investimentos diretos no exterior. Estas vantagens chamadas de “vantagens de propriedade” incluem ativos tangíveis e intangíveis (como marcas, capacitação tecnológica e qualificação da mão de obra), permitindo que as firmas possam aproveitar as vantagens de localização oferecidas pelos países que receberão os investimentos (recursos naturais, mão de obra, infraestrutura e mercado interno). As empresas que buscam a internacionalização são motivadas pela procura de recursos naturais, comercialização, acesso a novos mercados e ganhos de eficiência⁴¹.

Quando se busca o acesso a recursos, busca-se matéria-prima e mão de obra mais baratas, que viabilizam a produção destinada a outros mercados com custos mais competitivos. Quando se busca comercialização, busca-se a instalação de escritórios de representação que garantam a disponibilidade do produto no novo mercado, assegurando ou controlando os canais de distribuição. Quando se busca o aumento da eficiência, busca-se racionalizar a produção, especializando as filiais ou subsidiárias em fases específicas do processo produtivo, maximizando todo o processo de produção⁴².

³⁹ ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. op. cit. p.71.

⁴⁰ Ibid., p.45 e 46.

⁴¹ Ibid., p. 45 e 46.

⁴² Ibid., p. 45 e 46.

O artigo “Estratégias de Investimento Direto Exterior por Empresas Brasileiras”, de autoria do advogado do BNDES Necésio Antônio Krapp Tavares, publicado na Revista do BNDES em junho de 2007, demonstra que a importância do IDE as operações do BNDES tornou-se algo crescente e conceitua, ainda que de forma simplificada, o que é o IDE. Numa primeira ideia imediata, o IDE se mostra como um fluxo de investimento em que os recursos financeiros transitam internacionalmente. Num segundo aspecto, o IDE se caracteriza pela presença de uma empresa nacional atuando por meio de uma empresa receptora num país diferente daquele de onde ela e os seus recursos para investimento são originários, lembrando que não se trata da lógica matriz-subsidiária, haja vista não haver necessariamente uma relação de controle, bastando apenas haver uma significativa influência na gestão da operação da empresa receptora. Num terceiro e último aspecto, tem-se o caráter contínuo da relação do IDE, em que se deixa claro que o IDE não se confunde com investimentos realizados em mercado acionário ou em títulos de dívida pública ou privada de um dado país, pois o IDE exige um compromisso contínuo, que não pode ser facilmente interrompido.⁴³

O artigo apresenta também algumas formas em que se é mais comumente praticado o IDE, que são: as fusões e aquisições, os investimentos em planta, os empréstimos intercompanhias, o reinvestimento de lucros e a aquisição de marcas⁴⁴.

Mantendo-se no tema internacionalização das empresas brasileiras, o artigo “Políticas de Desenvolvimento Industrial e a Mobilização Brasileira Recente”, de Geraldo Vieira Fernandes Jr, publicado pela Revista do BNDES em junho de 2011, no qual afirma que o texto de 2002 de Luciano Coutinho é o embrião da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Ele também chama atenção para a afirmação de Luciano Coutinho, de que deve haver uma política de formação de campeões nacionais e conclui que a única diretriz do texto de Luciano Coutinho em que não houve grandes avanços foi no fortalecimento regional de núcleos dinâmicos competitivos e sistemas regionais de inovação⁴⁵.

Ele também aborda um ponto crucial na política industrial brasileira, a questão do câmbio, em que defende que o desalinhamento cambial no Brasil no período entre 1994-2008 teve efeitos negativos sobre a indústria brasileira e a tão almejada competitividade,

⁴³ TAVARES, Necésio Antonio Krapp. Estratégias de investimento direto exterior por empresas brasileiras. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, junho de 2007, vol. 14, nº 27, p. 261-276. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re v2710.pdf> Acesso em: 18.09.2011.

⁴⁴ *Ibid.*, p.264 et seq.

⁴⁵ JUNIOR, Geraldo Vieira Fernandes. *op. cit.* p. 123.

concluindo que as condições macroeconômicas capazes de tornar a indústria brasileira mais competitiva ainda estão em processo de maturação e carecem de um melhor ajuste por parte das autoridades econômicas⁴⁶.

Pela análise dos textos é possível observar que a atuação do BNDES na última década foi visivelmente planejada, sendo que a grande maioria dos movimentos foi pensado e avaliado anteriormente. O Texto para discussão nº 101, “Uma Contribuição ao Debate Sobre a Nova Política Industrial Brasileira”, de André Nassif, é um claro registro de como parte do processo de atuação do BNDES se formou. O texto mostra a movimentação na criação de uma política industrial brasileira, em meados de 2003, primeiro ano de governo do então presidente Lula. Nesse texto há uma separação de setores de atuação do BNDES, separando setores com vantagens comparativas efetivas de setores de vantagens comparativas potenciais e setores com desvantagens comparativas⁴⁷.

Nesta análise, recomenda-se o apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras que já apresentem vantagens comparativas efetivas ou em potencial, citando os setores da agropecuária, siderurgia, náutico, aéreo, têxtil e automobilístico⁴⁸. Interessante notar que em apresentação no Seminário da CEPAL em agosto de 2010, intitulada “*The role of Industrial Policy in Brazilian development*”, o então diretor do BNDES, João Carlos Ferraz, explica a Política de Desenvolvimento Produtivo, lançada pelo governo brasileiro em 2008, e relaciona os setores de carnes, siderurgia e aeronáutico como setores em que devem ser criadas políticas para consolidar e expandir a liderança, assim como nos setores automotivo, naval, têxtil e agroindustrial devem ser criadas políticas para fortalecer a competitividade⁴⁹. Vale explicar que a PDP apresentou, como objetivos centrais, fortalecer a competitividade da economia brasileira e ampliar os investimentos para conferir sustentabilidade ao crescimento. Ela conta com programas mobilizadores em áreas

⁴⁶ JUNIOR, Geraldo Vieira Fernandes. op. cit. p. 120.

⁴⁷ NASSIF, A. (2003) Uma Contribuição ao Debate sobre a Nova Política Industrial Brasileira, **Textos para Discussão, nº 101**, Rio de Janeiro, BNDES. p. 48 et. seq. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-101.pdf> Acesso em: 23.09.2011.

⁴⁸ Ibid., p. 51 et. seq.

⁴⁹ FERRAZ, João Carlos. *The role of Industrial Policy in Brazilian development*. In: *A seminar for CEPAL's summer school*. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/Ferraz_roleofIndustrialPolicy.pdf> Acesso em: 10.09.2011.

estratégicas, programas para fortalecer a competitividade, programas para consolidar e expandir a liderança, destaques estratégicos e ações sistêmicas⁵⁰.

Note que as ações do BNDES são alinhadas com as ações do governo federal, sendo que, basicamente, os interesses do BNDES convergem com os interesses do governo federal. O BNDES é um instrumento do governo na implantação de suas políticas. No texto “Os Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES”, o economista Ernani Teixeira Torres Filho deixa claro que os bancos de desenvolvimento em todo o mundo são um mecanismo específico de direcionamento de crédito, sendo que entre suas características dominantes está o controle público de suas decisões, as quais, na América Latina têm continuamente o foco na superação do subdesenvolvimento⁵¹.

O relatório anual do BNDES de 2010 deixa claro que o BNDES tem papel ativo na formulação e gestão da PDP. Conforme o relatório, o banco participa da Secretaria Executiva da PDP; coordena o programa para consolidar e expandir a liderança e participa como membro de comitês executivos de outros programas. Por óbvio, o banco também tem um papel fundamental no financiamento do investimento dos programas para sistemas produtivos, sendo que em 2010 o BNDES consolidou uma carteira da PDP de R\$ 180 bilhões em saldo a desembolsar, o que representou 79% da carteira total⁵².

O Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418, de 11 de outubro de 2002, define o banco como o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país⁵³. Desta forma, a atuação do BNDES reflete uma vontade governamental e, portanto, a atuação do banco é um meio de implementação de política pública.

Diante disso, Roberto Magno Iglesias e Pedro da Motta Veiga, no texto “Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro” demonstram uma forma de avaliar a viabilidade de implementação de políticas públicas no apoio de investimentos diretos no exterior. Neste sentido, os autores esclarecem que caso haja a necessidade de

⁵⁰ FERRAZ, João Carlos. op. cit.

⁵¹ FILHO, Ernani Teixeira Torres. op. cit. p. 2.

⁵² BNDES. **Relatório anual 2010**. p. 69. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2010/relatorio_anual2010.pdf> Acesso em 06.10.2011.

⁵³ Ibid. p. 15.

realização de investimento no exterior, a avaliação das políticas públicas deve considerar o resultado líquido para a economia da não realização do investimento no exterior versus o resultado líquido da eventual realização⁵⁴.

Desta forma, deve-se verificar se os investimentos em outros mercados de uma empresa que ainda tenha oportunidades de investimentos na economia doméstica irão diminuir os níveis de emprego, exportações e renda no país local ou se a realocação do investimento do mercado local para o mercado externo além de não implicar em perda líquida de empregos ou renda na economia doméstica ainda irá ajudar a melhorar competitividade desta empresa e equilibrar sua situação financeira, elevando a sofisticação das atividades realizadas no país de origem, tendo, inclusive, externalidades positivas sobre o investimento e o emprego dos fornecedores desta empresa⁵⁵.

É perceptível que a atuação do BNDES na internacionalização das firmas brasileiras ganhou força nos últimos anos, iniciando-se com a mudança em seu estatuto em 2002, passando pela primeira operação em IED em 2005, pela abertura de um escritório de representação do banco na América do Sul, em Montevideu e pela abertura da subsidiária *BNDES Limited*, em Londres, em 2009, constituída como uma *holding company* cujo principal objetivo é o apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

Continuando a pesquisa realizada sobre os documentos do BNDES, temos os relatórios anuais do BNDES entre os anos de 2005 e 2010, em que se pode observar que os desembolsos do BNDES saltaram de aproximadamente 35 bilhões de reais em 2003 para aproximadamente 168 bilhões de reais em 2010⁵⁶, conforme Gráfico 01 abaixo:

⁵⁴ Iglesias, Roberto Magno; Veiga, Pedro da Motta. **Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro**. In: Pinheiro, Armando Castelar; Markwald, Ricardo; Pereira, Lia Valls (Org.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p.432

⁵⁵ Ibid. p. 432.

⁵⁶ BNDES. op. cit. p. 69.

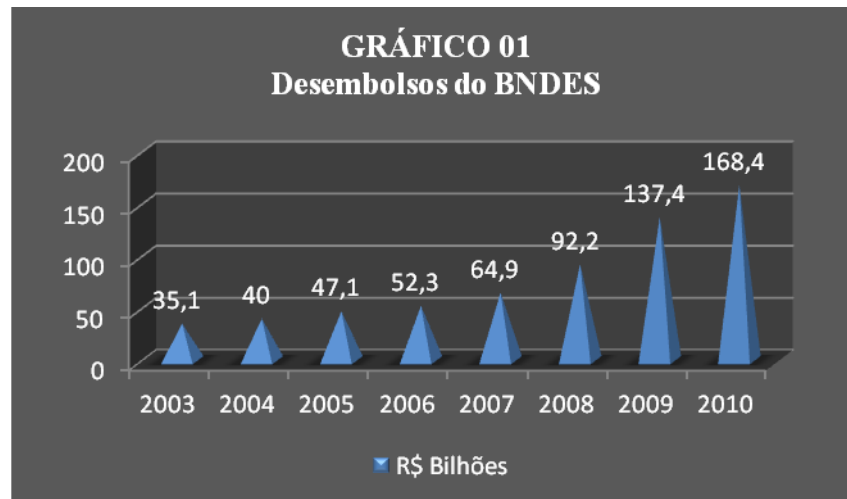


Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES

Fonte: BNDES

Vale destacar que estes valores refletem os desembolsos totais do BNDES, que incluem atuações diretas e indiretas (por meio de instituições credenciadas, como no caso do cartão BNDES). Ainda assim, é interessante notar que o banco vem ocupando um papel cada vez maior nas políticas estatais e que a participação do Estado nas relações econômicas vem se ampliando e os aportes de capitais vem sendo cada vez mais vultosos.

A partir destes relatórios podemos identificar alguns dados referentes às operações que envolveram grandes desembolsos do BNDES nesses últimos anos. Tais dados formam o Quadro 3 abaixo, em que foram selecionadas as operações que mais se identificam com a lógica da criação de campeões nacionais, trazendo as operações que favoreceram grupos específicos, em processo de expansão e/ou internacionalização, que diversas vezes financiou a aquisição de concorrentes e que envolveu grupos que tiveram em seu processo de expansão recente forte influência da participação estatal.

QUADRO 03			
PRINCIPAIS OPERAÇÕES DO BNDES ENTRE 2005-2010			
(Os “campeões nacionais” do BNDES)			
Empresa	Ano	Valor do desembolso	Operação
(Rio Polímeros - Quattor)	2005	US\$ 287 milhões	Instalação da planta industrial e aquisição pelo banco de 16,7% das ações.
Braskem	2005	R\$ 385 milhões	Programa de investimentos.
	2008	R\$ 15 milhões	Inovação.
	2008	R\$ 407 milhões	Programa de investimentos no âmbito do limite de crédito.
	2009	R\$ 566 milhões	Projeto Eteno.

	2010	R\$ 240 milhões	Aumento de capital da Braskem no contexto da aquisição da Quattor (controladora da Rio Polímeros).
	2010	1,12 bilhões	Expansão de unidade industrial, ampliação de planta industrial e aquisição de equipamentos.
(Sadia)	2005	R\$ 974 milhões	Projetos de ampliação e modernização de unidades produtivas.
	2006	R\$ 213 milhões	Implantação de unidades produtivas.
	2007	R\$ 462,4 milhões	Implantação de um complexo agroindustrial.
	2008	R\$ 330 milhões	Suplementação de recursos para implantação de complexo agroindustrial.
(Perdigão)	2005	R\$ 170 milhões	Implantação de unidade industrial.
	2006	R\$ 367 milhões	Investimentos.
	2008	R\$ 342 milhões	Concessão de limite de crédito para plano de investimento.
BRF Brasil Foods S/A	2009	R\$ 750 milhões	Compra de ações ordinárias no âmbito da oferta pública primária de ações de emissão da companhia.
(Brenco)	2008	R\$ 140 milhões	Implantação de quatro unidades bioenergéticas de processamento de cana-de-açúcar (Brenco Holding S/A).
	2009	R\$ 372 milhões	Suplementação de recursos (Brenco Companhia Brasileira de Energia Renovável).
ETH Bioenergia	2009	R\$ 225 milhões	Suplementação de recursos (Brenco Holding S/A).
	2010	R\$ 660 milhões	Suplementação de recursos.
	2010	R\$ 686 milhões	Expansão da capacidade de unidade industrial.
	2010	R\$ 250 milhões	Investimento em ações ordinárias da Brenco Holding S.A., por ocasião da associação com a ETH Bioenergia. O aporte contribuiu para o surgimento de uma nova companhia (com a mesma denominação ETH Bioenergia).
(Aracruz)	2005	R\$ 297 milhões	Modernização e aumento da capacidade de produção.
	2006	R\$ 596 milhões	Ampliação da capacidade de produção.
(Votorantim Celulose)	2005	R\$ 218 milhões	Financiamento do programa florestal.
	2008	R\$ 76 milhões	Plano de investimentos.
Fibria	2009	R\$ 2,4 bilhões	Aumento de capital da Votorantim Celulose e Papel S.A. (VCP) e subscrição de debêntures permutáveis da Votorantim Industrial (VID) no âmbito da aquisição do controle da Aracruz S.A. e da manutenção do plano de investimentos da companhia, que passou a se denominar Fibria S.A..
(Neo Química)	2008	R\$ 52 milhões	Expansão de unidade produtiva
Hypermarcas	2010	R\$ 1,1 bilhão	Aquisição de debêntures acopladas a bônus de subscrição de ações, com objetivo de reforçar sua estrutura de capital, apoiar a estratégia de crescimento e o plano de aquisições, em especial a aquisição da farmacêutica NeoQuímica.

(Bertim)	2005	R\$ 284 milhões	Projeto de expansão do Grupo Bertin.
Jbs Friboi	2008	R\$ 2,5 bilhões	Consolidação do plano de internacionalização através da aquisição de novas empresas, modernização e ampliação de plantas já existentes e implantação de novas unidades industriais.
	2009	R\$ 200 milhões	Financiamento para capital de giro.
	2005	R\$ 187 milhões	Aquisição de 75% do capital da Swift Armour Sociedad Anónima Argentina.
	2007	R\$ 1,46 bilhão	Aquisição da Swift & Co., terceira maior empresa de carnes dos Estados Unidos.
	2008	R\$ 1,11 bilhão	Investimento em internacionalização da empresa.
	2009	R\$ 3,48 bilhões	Investimento em internacionalização da empresa.
	2010	R\$ 200 milhões	Financiamento de capital de giro.
Laticínios Bom Gosto S.A.	2007	R\$ 45 milhões	Plano de crescimento da empresa, que prevê aquisições e investimentos em aumento de capacidade produtiva.
	2008	R\$ 200 milhões	Apoiar o processo de fusão da companhia com outra empresa do setor de laticínios.
	2009	R\$ 45 milhões	Ampliação de unidade industrial.
Marfrig	2008	R\$ 700 milhões	Apoio ao programa de investimentos da empresa mediante subscrição de ações pela BNDESPAR.
	2009	R\$ 400 milhões	Apoio ao programa de crescimento da empresa mediante a subscrição de ações no âmbito da oferta pública primária de ações ordinárias de emissão da companhia.
	2010	R\$ 2,5 bilhões	Aquisição da Keystone e o reforço da estrutura de capital da companhia.
	2010	R\$ 200 milhões	Financiamento de capital de giro
Natura	2005	R\$ 15 milhões	Financiamento de novo armazém vertical.
	2007	R\$ 71,6 milhões	Implantação de dois novos centros de distribuição e aumento da capacidade produtiva.
	2009	R\$ 21 milhões	Implementação do plano de investimentos referente ao período 2007-2009.
	2010	R\$ 52 milhões	Aquisição de debêntures no âmbito da oferta pública de debêntures da empresa.
(Brasil Telecom)	2006	R\$ 2,1 bilhões	Expansão da infraestrutura de rede (voz, dados e imagem) e de tecnologia da informação.
	2008	R\$ 260 milhões	Plano de investimentos.
	2009	R\$ 766 milhões	Plano de investimentos.
Oi	2009	R\$ 623 milhões	Plano de investimentos.
	2009	R\$ 4,4 bilhões	Plano de investimentos.
WEG	2005	R\$ 276 milhões	Modernização, P&D, e internacionalização.
	2007	R\$ 149,9 milhões	Expansão e modernização das unidades industriais.
	2008	R\$ 239 milhões	Expansão e modernização das unidades industriais.
	2009	R\$ 20 milhões	Investimentos.

	2010	R\$ 321 milhões	Investimentos e implantação de fábrica.
--	------	-----------------	-----------------------------------------

Quadro 3 - Principais Operações do BNDES entre 2005-2010

(Os “campeões nacionais” do BNDES)

Fonte: BNDES

Alguns comentários devem ser feitos sobre os dados constantes do Quadro 03. Primeiro, vale destacar que ele é composto de informações obtidas nos relatórios anuais do BNDES e em planilhas de operações diretas constantes da área de transparência do site do BNDES. As empresas observadas são aquelas que receberam valores vultosos do BNDES, de forma contínua, sobre projetos que de alguma forma, traduzem os esforços para aumentar sua competitividade ou auxiliar seu processo de internacionalização e cujos aportes do BNDES mostraram-se fundamentais para a expansão recente destes grupos. Alguns destes grupos adquiriram, incorporaram ou se fundiram com companhias que já recebiam aportes do BNDES; nesses casos, estas operações estão elencadas no Quadro 03 com os nomes destas companhias discriminados entre parênteses. Vale esclarecer que nesses processos de fusão ou incorporação, invariavelmente o BNDES apresentou um papel ativo, tendo inclusive capitalizado boa parte destas operações.

É preciso esclarecer também, que o Quadro 03 não apresenta operações que de certa forma poderiam trazer outros campeões nacionais, mas que em verdade mostram que nem sempre as escolhas do BNDES se mostram perfeitas. Estes são os casos da Indústria de Alimentos Nilza S.A, que entrou em recuperação judicial⁵⁷ em 2009, o frigorífico Independência S.A., que também entrou em recuperação judicial⁵⁸ em 2009 e está sendo alienado à JBS e, da indústria de couros Braspelco, que em meio às dificuldades financeiras acabou arrendando suas plantas à Bertin, que posteriormente se associou à JBS.

Podemos concluir da análise realizada sobre as publicações do BNDES que seus principais técnicos, diretores e presidentes, escreveram, pesquisaram e defenderam uma nova lógica da política industrial brasileira, sendo que nesta política, deve-se buscar principalmente o aumento da competitividade das empresas brasileiras. A atuação do Estado nesse modelo se mostra fundamental para o desenvolvimento econômico e ganha ainda mais importância no

⁵⁷ Para maiores informações ver processo nº 0015025-78.2009.8.26.0506, em trâmite junto à 4ª vara cível da comarca de Ribeirão Preto - SP.

⁵⁸ Para maiores informações ver processo nº 108.01.2009.000928-5, em trâmite junto a vara única da comarca de Cajamar - SP.

atual cenário de globalização produtiva e financeira, que impõe às empresas brasileiras uma maior concorrência internacional, exigindo assim o apoio estatal⁵⁹.

Sob esse contexto, o BNDES apresenta um papel de suma importância, em que o apoio à internacionalização das empresas brasileiras parece ser um bom caminho na ampliação do processo produtivo, na busca pelo desenvolvimento tecnológico e no aumento das importações da indústria brasileira.

Diante dessa lógica, os estudos demonstram ser mais eficiente apoiar as empresas que estão em setores em que o Brasil já apresenta certas vantagens competitivas. Este apoio formaria grupos empresariais robustos, que se mostram no cenário global como verdadeiros campeões nacionais.

De fato, na grande maioria das operações, os beneficiários dos desembolsos do BNDES já se mostravam líderes antes do apoio e, portanto, em tese, estes grandes grupos não são formados por iniciativa do banco. Todavia, existem exceções, bem como um flagrante processo de aglutinação de empresas, que, em mais de um caso, o banco apoiou operações entre empresas líderes concorrentes, aumentando a concentração horizontal de certos mercados.

Enfim, uma afirmação realmente pode ser feita: existe atualmente no Brasil um processo de formação de campeões nacionais, em que, em maior ou menor escala, o BNDES efetivamente exerce certa participação nesse processo, que se mostra como uma escolha do governo, inserida dentro da lógica da política industrial implementada.

1.3. CRÍTICA AOS CAMPEÕES NO “CAPITALISMO DE LAÇOS”

Diante deste processo de favorecimento de determinados grupos empresariais, formando verdadeiros vencedores nacionais, diversas críticas surgiram na mídia e fomentaram certo debate sobre o assunto.

Nesta linha, uma publicação que aborda o assunto e levanta alguns pontos é o livro “Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões”, de Sergio Lazzarini. O livro de

⁵⁹ JUNIOR, Armando Mariante Carvalho. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 3-16, 2005. p. 22 et. seq. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/re v2302.pdf> Acesso em: 22.09.2011.

Lazzarini aborda como parte da estrutura empresarial brasileira se inter-relaciona através do que ele chama de “capitalismo de laços”, um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio que gravitam em torno de interesses políticos e econômicos⁶⁰.

Através do levantamento de dados, Lazzarini averiguou quem seriam efetivamente os verdadeiros controladores das companhias brasileiras de capital aberto listadas em bolsa. Na sequência, ele apresenta estes dados colocando em rede estes controladores de forma a apresentar os laços que unem uns aos outros. Assim, quando os grupos A, B e C se unem num acordo de acionistas para controlar a empresa X, eles apresentam um elo comum que os une e os torna próximos, exteriorizando este relacionamento negociável. Igualmente, quando os Grupos C, D e E se relacionam no conselho de administração da companhia Y, eles também mostram um elo que os torna próximos. Seguindo nesta linha, quando considerados os grupos A, B, C, D e E, juntos, como numa rede, observa-se que A e B se interligam com D e E, sendo o grupo C o “laço” que mantém todos interligados⁶¹.

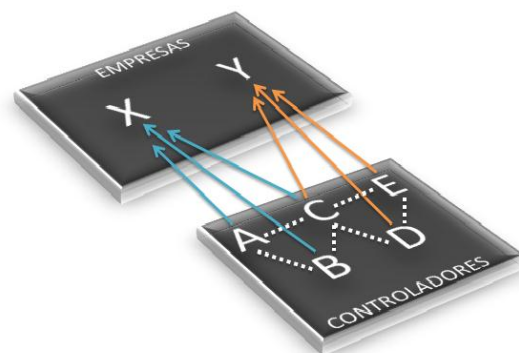


Figura 1 - Ilustração simplificada de como a relação entre controladores de diferentes empresas leva a formação de laços entre eles.

Lazzarini aborda, ainda, a questão das privatizações e da participação dos grupos estrangeiros no Brasil, demonstrando que o Estado ainda ocupa um papel central na economia, sendo que seus principais atores, o BNDES e os fundos de pensão da Caixa Econômica Federal e do Banco Brasil, são, juntamente com outros poucos grupos privados, os grandes protagonistas desta lógica de “capitalismo de laços”. Os atores estatais mantêm-se numa posição central nesta imbricada rede de relações, mostrando claramente como o Estado ainda mantém forte influência sobre as relações de poder em nosso mercado local⁶².

⁶⁰ LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. 2011. p.3.

⁶¹ LAZZARINI, S. G. op. cit. p. 8 et. seq.

⁶² Ibid. p.39.

Adiante, ao tratar da forma com que se organiza este relacionamento existente entre o público e o privado, Lazzarini traz uma questão que ele trata como clientelismo, em que a troca de favores faz que políticos e empresas mantenham uma lógica de clientela, em que determinado apoio dado por uma empresa a certo político, em outro momento se converte na atuação deste em prol dos interesses da primeira, como alguém que defende os interesses do seu cliente⁶³.

Nesta lógica, Lazzarini apresenta uma ligação entre o acesso ao crédito concedido pelo BNDES e o financiamento da campanha eleitoral dos políticos brasileiros. Ele levanta que, como o crédito no mercado brasileiro é um bem escasso e está concentrado nas mãos de bancos públicos, pode se mostrar vantajoso influenciar a liberação deste. Para tanto, ele questiona sobre o quão meritória são as alocações dos recursos do BNDES e faz menção direta à questão dos campeões nacionais, criticando o excesso de investimentos na JBS, e relacionando-os às doações feitas pela JBS à campanha do Presidente Lula durante o pleito eleitoral de 2006⁶⁴.

Primeiro é preciso definir sobre o quê iremos discutir, sendo que apesar da aparente interligação, não se mostra apropriado embasar a crítica aos campeões nacionais no levantamento de dados dos financiamentos das campanhas eleitorais. Para compreender a questão das doações às campanhas eleitorais e a necessidade de excessivos gastos nestas campanhas, é necessária uma análise sobre a organização partidária brasileira e a lógica do sistema de financiamentos de campanhas eleitorais. Nesse contexto, inúmeras críticas surgem à forma com que o sistema eleitoral brasileiro se organiza e o debate sobre o financiamento de campanhas apresenta uma série de argumentos e soluções que fogem demasiadamente do escopo do presente trabalho. Assim, não será este desdobramento da política de incentivos aos campeões nacionais que será discutido no presente trabalho. No entanto, um trabalho em direito político e econômico não poderia identificar estes argumentos e deixar de buscar maiores informações sobre estes dados.

Para tanto, seguem os Quadros 04 e 05 abaixo. Estes apresentam uma análise sobre como dez das onze empresas elencadas como campeãs nacionais no Quadro 03 se portaram durante as eleições de 2006 e 2010. Ele exclui a companhia Natura, vez que um de seus principais acionistas é o Sr. Guilherme Leal, candidato a vice-presidente pelo Partido Verde

⁶³ Ibid., p.42.

⁶⁴ LAZZARINI, S. G. op. cit. p.69.

nas eleições de 2010. Os dados foram coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral e traz apenas os valores declarados nas prestações de contas, elencando os valores auferidos como receita pelos Comitês Financeiros Nacionais para Presidente da República.

QUADRO 04		
OS CAMPEÕES NACIONAIS NO PROCESSO ELEITORAL (2006)		
Empresa	Eleições 2006	
	PT	PSDB
Braskem	R\$ 120.000,00	R\$ 100.000,00
BRF Brasil Foods (Sadia)	- R\$ 500.000,00	- R\$ 500.000,00
ETH Bioenergia		
Fibria (Aracruz) (Votorantim Celulose)	- R\$ 300.000,00 -	- R\$ 250.000,00 R\$ 356.066,61
Hypermarcas	-	-
JBS Friboi (Bertin)	R\$ 2.502.000,00 -	- R\$ 500.000,00
Laticínios Bom Gosto	-	-
Marfrig	R\$ 200.000,00	-
Oi	-	-
WEG	-	-

Quadro 4 - Os Campeões Nacionais no Processo Eleitoral (2006)

Fonte: TSE

Notem que nesta eleição houve doações de companhias que foram adquiridas, incorporadas ou fundidas com outras companhias que também integram a lista. Nesses casos, mantendo a estrutura já apresentada no Quadro 03, os nomes destas companhias foram discriminados entre parênteses.

Nessa eleição de 2006, apenas a JBS apresenta um grau de atividade fora dos padrões, fazendo um aporte substancialmente superior ao das outras companhias. Todavia, se considerados todos que doaram ao Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República

do Partido dos Trabalhadores, a JBS é a sexta maior doadora, ficando atrás de outros cinco grandes grupos brasileiros (Vale, Cutrale, Camargo Correa, Banco Itaú e Gerdau)⁶⁵.

QUADRO 05		
OS CAMPEÕES NACIONAIS NO PROCESSO ELEITORAL (2010)		
Empresa	Eleições 2010	
	PT	PSDB
Braskem	-	-
BRF Brasil Foods	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00
ETH Bioenergia	-	-
Fibria	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
Hypermarcas	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.500.000,00
JBS Friboi	R\$ 9.000.000,00	R\$ 3.000.000,00
Laticínios Bom Gosto	-	-
Marfrig	-	R\$ 42.857,14
Oi	-	-
WEG	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00

Quadro 5 - Os Campeões Nacionais no Processo Eleitoral (2010)

Fonte: TSE

Observem que o Quadro 05 demonstra que, das dez empresas consideradas pelo Quadro 03 como campeãs nacionais (excluída a Natura), seis delas efetuaram algum tipo de doação para a campanha presidencial de 2010, sendo que cinco doaram valores para as campanhas dos dois principais partidos, e quatro doaram exatamente o mesmo valor para as duas campanhas. De fato, apenas a JBS realmente foge dos parâmetros. Ela doa três vezes mais para a campanha do PT e, quando considerados os dados gerais da eleição, ela é a única destas dez companhias que realiza doações para candidatos ao legislativo oriundos de diferentes Estados, totalizando ao final mais de trinta milhões de reais em doações. Somado a isso se pode acrescentar ainda forte relação que o público e o privado mantem no caso da JBS, relação que está ainda mais forte, vez que desde março de 2012 o ex-presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, é o novo presidente do conselho de administração da holding J&F, que controla a JBS.

⁶⁵ LAZZARINI, S. G. op. cit. p.69.

Estes dados mostram que, salvo o caso da JBS, nenhuma outra empresa que se encaixa na lógica dos campeões nacionais do BNDES apresenta um posicionamento no campo político tão incisivo. Ademais, o fato de que as empresas acabaram doando valores iguais para ambas às campanhas corrobora muito mais à tese de que estas temem mais serem prejudicadas pelo grupo que ocupar o Poder do que gozarem de privilégios por terem apoiado as campanhas. Ainda assim, esta última tese, somada ao fato de que realmente a JBS parece ter aprendido a manejar o sistema político a seu favor, prova apenas que o sistema político é que deve ser repensado e não propriamente a decisão de se fomentar grupos em processos de formação de campeões nacionais. Esta decisão, em verdade, apresenta outros pontos que merecem ser objeto de melhor análise.

Retornando a pergunta de Lazzarini, quanto ao mérito destas empresas, é preciso compreender que, no caso concreto, este mérito sempre será averiguado de acordo com a política defendida pelo BNDES, portanto na prática, estas empresas só precisam se mostrar fortes em cenários onde o Brasil já apresente certa vantagem competitiva. Nessas condições, as empresas que já se destacam em cenários em que o Brasil apresenta condições favoráveis, dificilmente não conseguirão comprovar o mérito para receberem as intervenções do BNDES.

A discussão se volta então para outros dois pontos: primeiro, se a política industrial adotada é realmente favorável à indústria brasileira e contempla os setores certos, análise que foge da proposta do presente trabalho. Segundo, se o processo de expansão apoiado não é prejudicial do ponto de sócio econômico. Desta forma, quando envolver a aplicação do capital no exterior, por meio de investimento externo direto no âmbito do processo de internacionalização das empresas brasileiras, a análise deve ocorrer antes de a operação ser concretizada e deve contemplar os requisitos já levantados no ponto anterior.

Outro ponto que precisa ser avaliado é o da concentração, este sim é o ponto central deste trabalho. Lazzarini questiona se a atuação do BNDES não leva a eventuais perdas à sociedade pela menor competição gerada. Monsueto Almeida, por sua vez, afirma que a simples concentração setorial pode ser extremamente danosa à livre concorrência, pois pode aumentar demasiadamente o poder de mercado para alguns grupos empresariais, levando a situações de grande concentração, como já aconteceu em outro país em desenvolvimento, o México, onde o magnata Carlos Slim, com a Telmex, assumiu mais de 70% do mercado de

telecomunicações e se tornou o homem mais rico do mundo⁶⁶. Lawrence White deixa claro que, quando abordamos a questão da concentração gerada pelos campeões nacionais estamos tratando claramente de um embate entre a política de defesa da concorrência e as escolhas da política industrial adotada por um governo⁶⁷.

Assim, observado então quais são os campeões nacionais brasileiros e como eles se inserem na atual política industrial brasileira, é preciso verificar como estes movimentos são vistos diante da política brasileira de defesa da concorrência, ponto que passamos a analisar no próximo capítulo.

⁶⁶ ALMEIDA, M. **Desafio da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452) p. 45.

⁶⁷ WHITE, Lawrence J. Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S. **New York University Law and Economics Working Papers**. Paper 118. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/6/61/Antitrust.pdf>>. Acesso em: 25 de abril de 2010.

2. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA E OS CAMPEÕES NACIONAIS

Certamente uma das grandes preocupações existentes com a formação de grandes grupos é a questão do grau de concentração criado por estes, bem como o poder de mercado que estes grupos passam a deter.

Em regra, mercados altamente concentrados são pouco eficientes e desta forma, num caso em que a concentração é fomentada pelo Estado, inserida num projeto de política industrial, esta lógica de ineficiência com certeza não é o objetivo almejado.

Outrossim, corporações com alto poder de mercado também expõem o sistema aos seus interesses, que por vezes, pode ser altamente lesivo à livre iniciativa. Novamente, este custo social por certo também não faz parte dos objetivos do Estado ao implementar um modelo de política industrial.

Juridicamente, a melhor maneira de controlar estes efeitos é por meio do direito da concorrência. No Brasil há de fato uma política de defesa da concorrência implementada, sendo que certamente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é plenamente capaz de identificar e impedir estes efeitos.

O chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência goza atualmente de certo prestígio entre os seus pares, tendo sido inclusive bem avaliado no *Peer Review*⁶⁸ 2010 (revisão pelos pares), sendo que, segundo este relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é tido como líder no combate aos cartéis por seus vizinhos da América Latina. É inegável a atuação e exigência que o CADE vem tendo nos últimos anos, tendo julgado mais de 6.800 processos na última década, conforme Gráfico 02 abaixo.

⁶⁸ OECD. **Lei e política de concorrência no Brasil: uma revisão pelos pares**. OCDE/IDB. 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/45154401.pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2011.

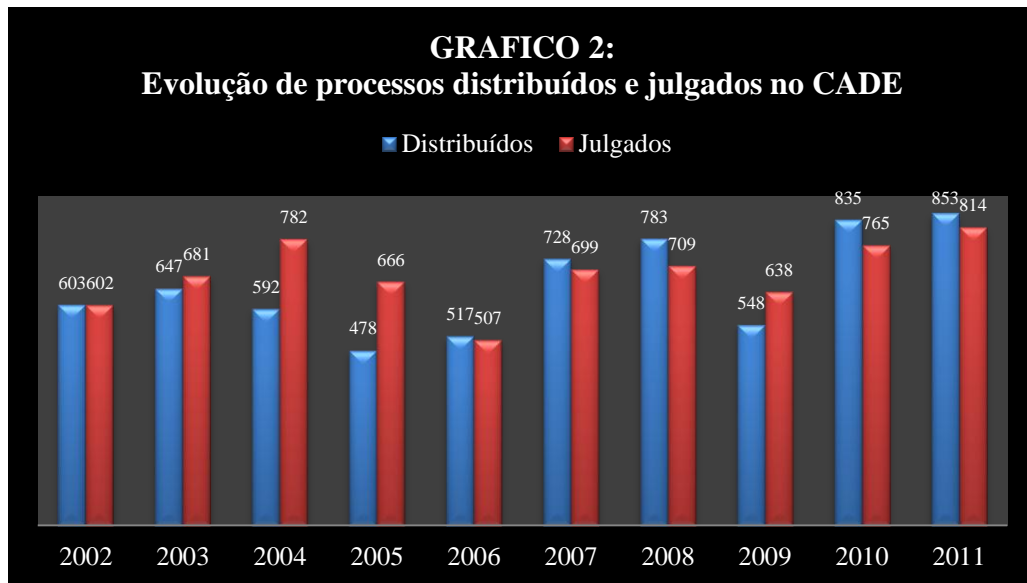


Gráfico 2 – Evolução de processos distribuídos e julgados no CADE

Fonte: CADE

Desta forma, iniciaremos este capítulo explorando brevemente o direito da concorrência e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Em seguida, observaremos a maneira com que os campeões nacionais do BNDES foram expostos ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, analisando as principais operações que envolveram estes grupos, sendo que, por fim, trataremos de forma um pouco mais específica três casos que envolveram os chamados campeões nacionais.

2.1. O SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Um corpo de regras mínimas que garantem o controle das relações econômicas se mostra indispensável para aqueles que desejam ter a economia de mercado como fundamento básico da organização econômica⁶⁹.

Assim, orientar o comportamento dos agentes por meio de normas concorrenciais mostra-se necessário sempre que se deseja manter a ordem econômica fundada na livre iniciativa. A normatização, ainda que mínima, é indispensável na regulação dos agentes e na manutenção da organização econômica.

O direito da concorrência mostra-se um instrumento típico de limitação do poder econômico, organizando-se como um conjunto de regras que visam a garantir o

⁶⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial** – as estruturas. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 21.

funcionamento de uma economia de livre mercado, buscando principalmente uma relação de igualdade de oportunidades entre os agentes do mercado⁷⁰.

Neste sentido, podemos notar que a competição é algo, que de certa forma, sempre esteve presente na vida em sociedade, vez que a concorrência existe desde que existe mercado⁷¹.

Nesse panorama, após o período de total liberação econômica e com o forte progresso econômico, iniciam-se as primeiras regulamentações que desenvolvem o direito da concorrência. Percorrendo rapidamente uma linha histórica, temos em 1889 a primeira legislação de controle da concorrência, no Canadá, o “Act for the prevention and suppression of combinations formed in restraint of trade”, com a finalidade de atacar arranjos ou combinações voltados a restringir o comércio mediante a fixação de preços ou a restrição da produção⁷².

É em 1890, nos Estados Unidos, com o “Sherman Act”, que o direito da concorrência passa a integrar definitivamente a base legislativa das principais nações⁷³. O “Sherman Act” representa o mais significativo diploma legal e corporificou a reação contra as concentrações anticoncorrenciais⁷⁴. O “Sherman Act” foi a primeira legislação antitruste norte-americana e buscou coibir os problemas relacionados ao abuso de poder econômico originado pela alta incidência de concentração de capital⁷⁵.

Em 1914 essa regulamentação foi reforçada pelo “Clayton Act”, que especifica e condena certas práticas restritivas e, com a criação do “Federal Trade Commission”, temos o momento em que passa a existir uma agência criada para colocar em prática o direito da concorrência. Em 1936 o “Robinson Act” reforçou os princípios do “Clayton Act” e em 1938 “Wheeler-Lea Act” expandiu os poderes do “Federal Trade Commission”. Em 1950 o “Celler-Kefauver Act” permitiu que o governo agisse com maior rigor nas integrações horizontais e verticais e, em 1976, com o “Antitrust Improvements Act”, as empresas passaram a ter de

⁷⁰ MACEDO, Rafael Rocha de. **Direito da Concorrência: instrumento de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do mercado**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. p. 11.

⁷¹ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 2ª ed., 2ª tiragem revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 29.

⁷² GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste: o combate aos cartéis**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 93.

⁷³ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 04.

⁷⁴ FORGIONI, Paula A. op.cit. p. 70.

⁷⁵ GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. op.cit. p. 95.

notificar as fusões e apresentar dados para a análise dos impactos destas operações⁷⁶, num modelo semelhante ao controle das concentrações implementado pela legislação brasileira.

No continente europeu, a concorrência apenas passou a integrar as preocupações dos países a partir do século XX, sendo que a integração europeia teve um papel fundamental na disseminação da cultura concorrencial pelos países europeus⁷⁷.

Em 1951, o Tratado de Paris introduziu a noção de concorrência como um meio de obtenção do equilíbrio econômico e, em 1957, o Tratado de Roma deu início à Comunidade Econômica Europeia, utilizando a proteção da concorrência como instrumento de implantação de políticas públicas, fator fundamental na formação da União Europeia da maneira com ela se estrutura hoje⁷⁸.

No Brasil, a atenção à defesa da concorrência se deu de forma muito mais lenta, sendo que, de fato, apenas podemos falar em uma real cultura de defesa da concorrência após a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenha sido com o Decreto-Lei 869, ainda em 1938, que tenha surgido o primeiro diploma legal brasileiro. Buscando reprimir as práticas atentatórias à livre concorrência, repercutindo na regulamentação dos preços e na supressão dos artifícios e fraudes na venda de mercadorias, esta primeira legislação não conseguiu influenciar muito na defesa da concorrência, uma vez que não havia ainda um órgão especializado nesta matéria⁷⁹. Antes disso, não havia nem mesmo como se falar em competição no mercado entre agentes econômicos, pois o sistema comercial brasileiro vinha da relação metrópole-colônia, que sequer apresentou grandes modificações durante o período imperial.

Em 1945, o Decreto-Lei 7.666, conhecido como a Lei Malaia, criou a Comissão Administrativa de Defesa Econômica - CADE, com o “C” ainda referente ao termo Comissão e não ao termo Conselho, como é hoje. Meses depois de sua publicação, com a queda do então Presidente Getúlio Vargas, o decreto foi revogado. Mesmo assim, este decreto

⁷⁶ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. op.cit. p. 07.

⁷⁷ Ibid. p. 10.

⁷⁸ FORGIONI, Paula A. op.cit. p. 93.

⁷⁹ BAGNOLI, Vicente. **Introdução ao direito da concorrência: Brasil**, Globalização, União Européia, Mercosul, ALCA. São Paulo: Singular, 2005. p. 85.

influenciou fortemente a Constituição de 1946, que pela primeira vez trouxe de forma expressa ao texto constitucional à repressão ao abuso de poder econômico⁸⁰.

Em 1962, a Lei 4.137 regulou a repressão ao abuso do poder econômico e criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, com a finalidade de reprimir os abusos econômicos⁸¹. Já em 1991, a Lei 8.518, alterou o panorama do antitruste brasileiro criando a Secretaria Nacional de Direito Econômico – SNDE.

A Constituição Federal de 1988 nos coloca a defesa da concorrência como um meio e um instrumento para a promoção da dignidade humana, atribuindo à concorrência um caráter elementar na busca de um propósito muito mais profundo do que apenas o livre mercado⁸².

Assim, a Carta Constitucional de 1988 introduz uma nova ordem econômica no cenário nacional, levando o Estado e os agentes econômicos a uma nova postura, adequando-se necessariamente a nova realidade legal⁸³. Reordenando os fundamentos da ordem econômica, ela coloca a livre iniciativa como ponto central e atribui à livre concorrência à condição de princípio geral da atividade econômica, além de incumbir à lei a repressão dos abusos do poder econômico que prejudiquem livre concorrência⁸⁴.

Neste sentido, o artigo 170 da nossa Constituição Federal dispõe que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, nos ditames da justiça social, observado o princípio da livre concorrência. Por sua vez, o artigo 173 do mesmo diploma determina que a lei reprima o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros⁸⁵.

Deste modo, a chamada Constituição Econômica consegue tutelar o mercado concorrencial, impondo normas de repressão ao abuso do poder econômico; com isso, este mercado concorrencial inexistente se não houver concorrência e não for livre a iniciativa de seus entes exploradores⁸⁶.

⁸⁰ GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. p. 105.

⁸¹ Ibid., p. 85 e 88.

⁸² FORGIONI, Paula A, op.cit. p. 190 et seq.

⁸³ BAGNOLI, op.cit. p. 124.

⁸⁴ MASSO, Fabiano Dolenc Del. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier, 2007. p. 117.

⁸⁵ BAGNOLI, Vicente, op.cit. p. 124.

⁸⁶ MASSO, Fabiano Dolenc Del. op.cit. p. 118.

Dentro deste contexto, em 11 de junho de 1994 foi promulgada a Lei 8.884, que tem entre suas principais finalidades a prevenção e repressão às infrações a ordem econômica. A liberdade de iniciativa, a liberdade de concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e a repressão ao abuso do poder econômico, são os ditames a serem seguidos por ela e, a titularidade destes bens jurídicos é expressamente atribuída à coletividade⁸⁷.

Implementando o que se convencionou chamar de Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE e pela Secretaria de Direito Econômico - SDE⁸⁸, a Lei 8.884/94 estruturou um sistema de defesa da concorrência em que a SEAE e a SDE ficam responsáveis pela instrução dos processos e o CADE é a instância julgante administrativa.

A Lei 8.884/94 atribuiu ao CADE um tríplice papel. Primeiro, educativo, impondo à competência do Plenário do CADE a instrução do público sobre as formas de infração da ordem econômica. Segundo, preventivo, analisando as fusões, incorporações e associações de empresas. Terceiro, repressivo, julgando as condutas anticoncorrenciais previstas nos artigos 20 e 21 da Lei 8.884/94⁸⁹.

Por ser uma autarquia, o CADE integra a Administração Pública Indireta, sendo um ente administrativo autônomo com personalidade jurídica de direito público interno. Ele conta com patrimônio próprio, atribuição específica e tem natureza jurídica de órgão julgante, com jurisdição em todo o território nacional⁹⁰.

O CADE é formado pelo Presidente e outros seis Conselheiros, que devem ter idade superior a 30 anos, notório saber jurídico ou econômico, reputação ilibada. Seus nomes ao serem aprovados pelo Ministério da Casa Civil são submetidos à sabatina pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, sendo que uma vez aprovados pelo Senado Federal são nomeados pela Presidente da República para um mandato de dedicação exclusiva pelo período de dois anos, permitida a recondução⁹¹.

⁸⁷ Ibid., p. 121.

⁸⁸ FORGIONI, Paula A. op.cit. p. 143 et seq.

⁸⁹ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. op.cit. p. 317.

⁹⁰ Ibid., p. 318 et seq.

⁹¹ BAGNOLI, Vicente. op.cit. p. 156.

Junto ao CADE também funciona sua Procuradoria, composta por procuradores que advêm da Advocacia Geral da União e pelo Procurador-Geral, que é indicado pelo Ministro da Justiça e nomeado pela Presidente da República, submetendo-se às mesmas determinações impostas aos Conselheiros. Compete a Procuradoria do CADE a defesa e representação em juízo do órgão, bem como a emissão de pareceres nos processos em trâmite na Autarquia⁹².

A SDE tem sua origem no Decreto 99.244, de 1990, que criou a Secretaria Nacional de Direito Econômico - SNDE. A Lei 8.884/94 lhe deu a denominação de Secretaria de Direito Econômico – SDE e lhe incumbiu à finalidade precípua de assessorar o CADE e atuar preventivamente⁹³. A SDE se subordina ao Ministério da Justiça e é dirigida pelo seu Secretário de Direito Econômico, que é nomeado pela Presidente da República e deve ter notório saber jurídico ou econômico, bem como reputação ilibada⁹⁴.

As Leis 8.078/90, 8.884/94, 9.008/95 e 9.021/95 disciplinam as competências da SDE, sendo que estruturalmente ela apresenta uma divisão em dois departamentos, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC e o Departamento de Proteção e Defesa Econômica – DPDE⁹⁵.

A SEAE foi criada em 1995, pela Medida Provisória 813, sendo o resultado de um desmembramento da Secretária de Política Econômica do Ministério da Fazenda.⁹⁶ A SEAE é um órgão do Ministério da Fazenda que atua em três esferas: promoção e defesa da concorrência, regulação econômica e, acompanhamento de mercados. Na promoção da defesa da concorrência, ela é responsável pela apreciação de fusões, aquisições e incorporações de empresas, controlando desta forma as estruturas do mercado e, constatando a ocorrência de condutas que possam ferir a ordem econômica⁹⁷.

A análise econômica das operações dos Atos de Concentração é legalmente garantida a SEAE, devendo ela se manifestar acerca dos impactos das operações sobre a concorrência. Nas infrações que envolvem questões relacionadas à conduta, sua participação é facultativa⁹⁸.

⁹² Ibid., p. 156.

⁹³ Ibid., p. 157.

⁹⁴ Neste ponto, Vicente Bagnoli defende que a competência da SDE vai além da defesa da concorrência, atingindo também a defesa do consumidor, portanto, a escolha do Secretário de Direito Econômico deve ser feita apenas com base no saber jurídico - Bagnoli, Vicente. op.cit. p 158.

⁹⁵ BAGNOLI, Vicente, op.cit. p. 158.

⁹⁶ MASSO, Fabiano Dolenc Del. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier. 2007. p. 123.

⁹⁷ BAGNOLI, Vicente. op.cit. p. 158.

⁹⁸ BAGNOLI, Vicente, op.cit. p. 159.

2.2. A ANÁLISE DOS CAMPEÕES NACIONAIS NO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

O modelo de controle da concorrência prevê a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em duas possíveis frentes: na prevenção, analisando as operações que possam de alguma maneira prejudicar a livre concorrência e, na repressão, verificando e julgando as condutas que se mostrem lesivas à livre concorrência.

Na análise de uma conduta pelos órgãos de defesa da concorrência, devem ser primordialmente observados o poder de mercado das companhias envolvidas, o mercado relevante em que a conduta ocorre e a existência de barreiras à entrada de novos competidores no mercado verificado.

O poder de mercado ou poder econômico relaciona-se a posição econômica da empresa e a capacidade desta empresa de intervir no mercado. Trata-se de uma condição do agente envolvido, que consiste basicamente na possibilidade deste intervir nas condições do preço ou da produção, sem que num curto espaço de tempo os concorrentes possam ingressar no mercado para satisfazer a demanda ou combater os preços praticados. Vale explicar que a condição de poder de mercado não se relaciona necessariamente com a posição que este agente ocupa no mercado⁹⁹.

Desta forma, o que deve ser enfrentado pelas autoridades de defesa da concorrência é o uso do poder econômico feito de forma não adequada, de forma abusiva. Cabe destacar que na presença do abuso, o que se prejudica é o direito a liberdade de concorrência, de livre iniciativa¹⁰⁰.

Na lei antitruste brasileira, o fenômeno do poder de mercado pode ser identificado nas expressões “posição dominante” e “dominação dos mercados”. Em ambas as situações o poder de mercado é combatido e vedado sempre que manifestado de forma abusiva e inadequada¹⁰¹.

Quanto ao mercado relevante, cumpre explicar que este deve ser compreendido como o menor mercado possível, o menor mercado agregado de produtos, combinado ainda com a

⁹⁹ Ibid.. p.151 e 153.

¹⁰⁰ FORGIONI, Paula A, op.cit. p. 323.

¹⁰¹ SALOMÃO FILHO, Calixto, op.cit. p. 171 et seq.

menor área de inferência.¹⁰² O objetivo da conceituação do mercado relevante é a definição do espaço geográfico e material em que se estabelece a concorrência.

O mercado relevante geográfico é a área onde se trava a concorrência relacionada com a prática considerada ilícita. Ele depende da localização do agente, da natureza do produto, da lógica de distribuição do produto e da natureza da prática que se está sendo analisada. No espaço do mercado relevante geográfico a ser considerado, o agente econômico tem que ter a sua atuação capaz de ditar os preços, todavia este poder não pode acarretar em perda de clientes para um fornecedor alternativo fora de sua área, ou na invasão da sua área por bens similares produzidos por fornecedores situados fora dela¹⁰³, uma vez que isso descaracterizaria a existência deste poder.

Na delimitação do mercado geográfico relevante devem ser considerados os hábitos dos consumidores, a incidência de custos de transporte, as características do produto, os incentivos das autoridades locais, a existência de barreiras à entrada de novos agentes econômicos no mercado e a taxa de câmbio praticada¹⁰⁴.

Quanto ao mercado relevante material, este é aquele em que o agente econômico enfrenta sua concorrência considerando o bem ou o serviço que ele oferece. Na definição do mercado relevante material devem se inserir as noções de intercambialidade do produto, bem ou serviço, sendo que esta intercambialidade pode ser constatada através da verificação do que os economistas chamam de fenômeno da elasticidade cruzada¹⁰⁵. Nela, verifica-se se a necessidade do consumidor pode ser satisfeita por outro produto diferente daquele em que se encontra a análise¹⁰⁶.

Quanto às barreiras à entrada de novos agentes econômicos no mercado, este é um conceito complementar e fundamental na análise do mercado relevante a ser considerado e na verificação de poder de mercado do agente analisado. As barreiras à entrada são fatores que desestimulam novos concorrentes de entrarem no mercado pela posição de extrema

¹⁰² POSSAS, Mario Luiz. Os conceitos do mercado relevante e do poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência. In **Revista do IBRAC**, vol. 3 nº5, 1996. p. 85.

¹⁰³ FORGIONI, Paula A. op.cit. p. 234.

¹⁰⁴ Ibid. p. 239 et seq.

¹⁰⁵ Neste sentido, ensina o professor Mankiw que a chamada elasticidade preço cruzada da demanda é uma medida do quanto à quantidade demandada de um bem responde a uma variação no preço de outro e ela deve ser calculada como a variação percentual da quantidade demandada do primeiro bem, dividida pela variação percentual do preço do segundo bem. – Mankiw, N. Gregory. *Introdução à Economia*. 3ª ed. Tradução: Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. P. 100.

¹⁰⁶ FORGIONI, Paula A. op.cit. p. 241 et seq.

desvantagem em que eles se encontrariam, quando comparados com os agentes já estabelecidos¹⁰⁷.

As barreiras à entrada podem ser analisadas sobre dois prismas: o das barreiras naturais e das barreiras artificiais¹⁰⁸. Elas mostram-se como a causa fundamental da existência de monopólios e têm três origens principais: o principal insumo é exclusivo de uma única empresa, o governo concede a uma única empresa o direito de produzir certo bem ou serviço e os custos da produção fazem com que um único produtor seja mais eficiente do que um grande número de produtores¹⁰⁹.

As barreiras à entrada apresentam efeitos diretos sobre os interesses protegidos pelo direito concorrencial, sobre a existência da concorrência e sobre o bem estar dos consumidores¹¹⁰.

Analisando a outra frente de atuação do sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a prevenção às infrações de ordem econômica é feita por meio do controle de atos e contratos. Desta maneira, há um procedimento para o controle preventivo dos atos de concentração, sendo que nesse procedimento os atos e contratos são submetidos à apreciação do CADE para uma análise de seus eventuais benefícios ou malefícios¹¹¹.

Nesse sistema, devem ser apresentadas ao CADE as operações que visem qualquer forma de concentração econômica, seja através de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique na participação de empresa ou grupo de empresas resultante em vinte por cento de um mercado relevante, ou em que qualquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual exclusivamente no território brasileiro, no último balanço, equivalente a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).

A submissão da operação ao SBDC deve ser feita em até 15 dias de sua realização, sendo que a sua não apresentação ou apresentação intempestiva pode acarretar na aplicação de uma multa pecuniária.

¹⁰⁷ BAGNOLI, Vicente. op.cit. p.152.

¹⁰⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. op.cit. p. 185.

¹⁰⁹ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 3ª ed. Tradução: Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. p. 314.

¹¹⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. op.cit. p. 185.

¹¹¹ MASSO, Fabiano Dolenc Del. op.cit. p. 126.

Para a aprovação destas operações é necessário que dela resulte, cumulada ou alternativamente, o aumento da produtividade, a melhora na qualidade de bens ou serviços, o aumento da eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico. É preciso também que os benefícios decorrentes dela sejam distribuídos equitativamente entre os seus participantes e os consumidores ou usuários finais. A operação não pode ainda implicar na eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços e devem ser observados sobre ela os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados.

Eventualmente, algumas destas exigências podem ser ignoradas, desde que a operação apresente efeitos preponderantes à economia nacional e ao bem comum, ressalvado a proteção ao consumidor ou usuário final.

Vale destacar que as operações têm sua eficácia condicionada à sua aprovação, podendo o Conselheiro-Relator tomar medidas para assegurar a reversibilidade do ato.

Quanto à repressão às infrações a ordem econômica, a legislação define como infração da ordem econômica todos os atos que tenham por objeto limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, dominar mercado relevante de bens ou serviços, aumentar arbitrariamente os lucros e exercer de forma abusiva posição dominante.

A legislação destaca que a conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza ato ilícito. Define-se ainda posição dominante como sendo aquela situação em que uma empresa ou grupo de empresas controlam parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa.

No caso em análise no presente trabalho, o fomento realizado pelo BNDES na criação dos campeões nacionais levou diversas operações à análise do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Vale destacar que foram submetidas ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência as operações que implicaram em concentração, as quais foram invariavelmente capitalizadas pelo aporte de investimento do BNDES. Nesse sentido, vale explicar que não foram os financiamentos do BNDES que chegaram ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, mas as operações capitalizadas por ele.

Assim, as diferentes operações realizadas pelos campeões nacionais foram apresentadas na forma de Atos de Concentração e analisadas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dentro da sua incumbência de prevenir a concentração econômica lesiva. O Quadro 05 abaixo apresenta as principais operações em que se envolveram os campeões nacionais do BNDES até o momento. Vale explicar que a companhia Natura e a WEG não submeteram nenhuma operação relevante ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

QUADRO 05			
A ATUAÇÃO DO CADE NA FORMAÇÃO DOS CAMPEÕES NACIONAIS			
Empresa	Processo	Companhias envolvidas	Decisão do CADE
Brasken	AC 08012.001205/2010-65	Braskem S.A. Petróleo Brasileiro S.A. Petrobrás Química S.A. Quattor Participações S.A.	Aprovada com restrição Termo de Compromisso de Desempenho
BRF Brasil Foods S/A	AC 08012.004423/2009-18	Perdigão S.A Sadia S.A.	Aprovada com restrição Termo de Compromisso de Desempenho
ETH Bioenergia	AC 08012.002410/2010-48	Brenco Holding S.A. ETH Bioenergia S.A.	Aprovada sem restrição
Fibria	AC 08012.008759/2008-79	Votorantim Industrial S.A, Votorantim Celulose e Papel S.A. Aracruz S.A.	Aprovada sem restrição
Hypermarcas	AC 08012.010437/2009-71	Neo Química Comércio e Indústria Ltda. Hypermarcas S.A.	Aprovada sem restrição
Jbs Friboi	AC 08012.008074/2009-11	JBS S.A. Bertin S.A.	Em julgamento
Laticínios Bom Gosto S.A.	AC 08012.003820/2010-14	Laticínios Bom Gosto S.A, Líder Alimentos do Brasil S.A.	Aprovada sem restrição Multa por intempestividade
Marfrig	AC 08012.007955/2009-15	Marfrig Alimentos S.A. Cargill Alimentos S.A.	Aprovada sem restrição
Natura	-	-	-
Oi	AC 08012.005789/2008-23	Telemar Norte Leste S.A. Banco de Investimentos Credit Suisse Brasil S.A. Brasil Telecom S.A. Invitel S.A.	Aprovada com restrição Termo de Compromisso de Desempenho

WEG	-	-	-
-----	---	---	---

Quadro 5 - A atuação do CADE na formação dos campeões nacionais

Passamos então a analisar cada um destes principais casos apresentados ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, na ordem em que eles se encontram no quadro, que vale destacar, não é cronológica.

O primeiro ato de concentração envolve a Brakem e a Quattor, numa complexa operação societária, que em linhas gerais consistiu na consolidação da participação dos grupos Odebrecht e Petrobrás na Braskem e posterior aquisição por esta da totalidade das ações da Quattor. Vale explicar que esta operação envolve grupos que em tese também podem ser consideradas campeões nacionais, o grupo Odebrecht e Petrobrás. Todavia, como observamos no capítulo anterior, a lógica do movimento de formação de campeões nacionais que ocorre atualmente no Brasil, com empresas capitalizadas pelo BNDES, envolve movimentos estatais que se mostraram primordiais para a expansão recente das companhias. Logo, em que pese ser inegável a importância do grupo Odebrecht e do Sistema Petrobrás no cenário industrial brasileiro, com estes efetivamente se apresentando como reais players brasileiros no mercado global, não é a atuação recente do BNDES que lhes elevou a esta condição, sendo certo, no entanto, que quando voltamos à atenção para a Braskem, esta sim mostra sua expansão recente fortemente influenciada pela atuação do BNDES, inclusive na capitalização da operação com a Quattor, que se encontrava fortemente abalada pela crise econômica mundial.

No decorrer do procedimento junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a SEAE¹¹² opinou pela aprovação da operação, sem restrições, mesmo caminho apresentado pela Procuradoria do CADE¹¹³. Dessa forma, companhias concorrentes e a Associação Brasileira da Indústria do Plástico – ABIPLAST, intervieram no processo, manifestando-se contrárias à operação.

Ao final, a operação restou aprovada com restrições, impondo a submissão de um Termo de Compromisso de Desempenho que visava a preservar e incentivar as condições de concorrência no setor petroquímico, devendo a Braskem passar a notificar previamente as

¹¹² BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000556921430.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

¹¹³ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Parecer da Procuradoria do CADE. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000574281733.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

autoridades brasileiras sobre a celebração de contratos, ou renovações de contratos de importação de resinas termoplástica, bem como prestar informações e apresentar relatórios sobre a comercialização das resinas termoplásticas¹¹⁴.

Importante ressaltar que no transcorrer do processo não foi considerada relevante a participação do BNDESPAR no quadro societário da Braskem, em que pese constarem dos autos informações de que ele detinha participação de mais de 5% do capital votante da companhia antes da operação.

De qualquer forma, a operação apontou certo ganho de eficiência no mercado envolvido, sendo certo que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência se manteve atento aos pontos críticos, analisando dentro da sua competência a concentração do mercado, encontrando o melhor arranjo possível para proteger a livre concorrência.

Continuando, temos a formação da BRF Brasil Foods, operação que também teve forte influência da crise econômica na sua concretização. Novamente, trata-se de uma operação que envolve originariamente duas empresas que poderiam ser consideradas campeãs nacionais quando observadas individualmente; neste caso, inclusive, elas se encaixam até mesmo na lógica de aportes do BNDES visando objetivamente à internacionalização de empresas inseridas nos setores expressamente previstos na política industrial implementada.

Esta operação, certamente, é um dos casos mais observados da história do CADE. Envolveu duas das maiores companhias do setor de alimentos no Brasil e teve diversas ponderações levantadas durante o processo. A operação consistiu numa sequência de operações societárias, resultando objetivamente na incorporação da Sadia pela Perdigão, que passou a se denominar BRF Brasil Foods S.A..

O parecer da SEAE, que foi seguido pela SDE, levantou a existência de concentrações significativas, sem a ocorrência de eficiências específicas da operação, nas áreas de abate de frango no Mato Grosso, abate de peru no Paraná, oferta de carne in natura de peru, pratos prontos, pizzas congeladas, hambúrgueres, empanados de frango, kibes e almondegas, presunto e apresuntados, salames, frios diferenciados, curados, kit festa suína, kit festa aves e margarinas. A SEAE opinou pela aprovação da operação, com restrições, oferecendo duas

¹¹⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Termo de Compromisso de Desempenho. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000585541139.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

propostas que contemplavam basicamente o dever de se abster do uso de marcas e previa a alienação de alguns ativos e marcas¹¹⁵.

Demonstrando a seriedade com que ocorrem os julgamentos do CADE na atualidade, o relator do caso apresentou seu voto em mais de 380 folhas, concluindo ao final pela reprovação da operação. É verdade que seu voto ao final restou vencido, tendo sido a operação aprovada com restrições, todavia, este voto por si demonstra um fator bastante positivo na pesquisa, apresentando que de fato, nas principais operações que envolveram os campeões nacionais do BNDES, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência mostrou-se atento a questão da concentração do poder econômico¹¹⁶.

Apenas para concluir a análise do caso, ao final, a operação foi aprovada, condicionada a celebração de um Termo de Compromisso de Desempenho que determinou a alienação de diversas marcas, fábricas e unidades produtivas, bem como a restrição do uso das marcas Perdigão e Batavo em determinados segmentos, por períodos de até cinco anos¹¹⁷.

Estas determinações foram cumpridas, sendo que em março de 2012 a Marfrig, outra companhia considerada uma das campeãs nacionais do BNDES, adquiriu estes ativos, em operação de permuta aprovada pelo CADE em maio de 2012.

No caso da aquisição da Breco pela ETH Bioenergia, houve uma operação mais simples, que resultou na aquisição de 65% do capital da Breco pela ETH Bioenergia. A operação não se mostrou danosa à concorrência, tendo tido parecer favorável da SDE e da SEAE, restando aprovada a operação, sem restrições¹¹⁸.

Nesse caso houve, uma importante operação que envolveu diretamente duas empresas que recebiam aportes de valores contínuos do BNDES, e este movimento não foi observado pelo CADE. Não obstante haverem informações de que o BNDESPAR era acionista da ETH

¹¹⁵ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18**. Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000539911182.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

¹¹⁶ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18**. Voto do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000611451779.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

¹¹⁷ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18**. Termo de Compromisso de Desempenho. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000608881280.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

¹¹⁸ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.002410/2010-48**. Voto do Conselheiro Relator César Costa Alves de Mattos. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000523911926.pdf> Acesso em: 29.04.2012.

Bionergia, esta operação capitalizada com R\$ 250.000,000, 00 (duzentos e cinquenta milhões de reais) do BNDES não chamou atenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e tramitou pelo rito sumário.

Na sequência temos outra operação fortemente influenciada pela crise mundial, com a formação da Fibria, após a aquisição pela Votorantim Celulose de parte do capital Aracruz, tornando a primeira controladora desta última.

O caso não apresentou grandes repercussões concorrenciais e restou aprovado sem restrições após pareceres favoráveis da SEAE e da SDE.¹¹⁹ Interessante notar que, nesse caso, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência continuou a ignorar a participação do BNDES nas empresas, embora houvesse cópia até mesmo de um acordo de acionistas celebrado pela BNDESPAR.

Outro ponto que vale explicar é a participação da Votorantim Celulose na operação. O grupo Votorantim por certo não é um grupo cuja expansão recente se dê em função das operações do BNDES. Todavia, se considerada a Votorantim Celulose especificamente, que é razoavelmente capitalizada pelo BNDES, somado à participação acionária da Aracruz, com a BNDESPAR detendo mais de 12% do capital, bem como a própria capitalização do BNDES na operação de criação da Fibria, esta se mostra efetivamente uma empresa que se encaixa no modelo de campeões nacionais do BNDES, sendo que apesar do setor de papel e celulose receber grandes investimentos do BNDES, a Fibria realmente apresenta estes investimentos como fator indispensável a sua expansão.

Com relação à Hypermarchas, esta é uma companhia razoavelmente recente, que realizou mais de 15 aquisições nos últimos anos,¹²⁰ demonstrando um poder econômico alto, que é em boa parte capitalizado pelo constante fomento do BNDES.

Optamos por analisar o caso da aquisição da Neo Química, por ser o principal caso de investimentos abordado nos relatórios do BNDES; todavia, este não foi um caso concorrencialmente relevante, tendo sido aprovado sem restrições¹²¹.

¹¹⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.008759/2008-79**. Voto do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000569301285.pdf> Acesso em: 29.04.2012

¹²⁰ Para maiores informações, acesse o site da Hypermarchas, seção “nossa história”. Disponível em: <<http://www.hypermarcas.com.br/historia.php>> Acesso em: 03.05.2012.

Neste caso, vale destacar que estamos tratando de uma companhia que certamente é um caso de campeão nacional fomentado pelo BNDES e, novamente, este fato não constou da análise feita pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Adiante, chegamos ao principal beneficiário do modelo de fomento de campeões nacionais: a JBS – Friboi. A JBS é hoje um verdadeiro player brasileiro no mercado global. Atualmente ela é a maior empresa em processamento de proteína animal do mundo, a maior produtora e exportadora mundial de carne bovina, conta com acesso a mais 100 países do globo, é a segunda maior produtora de frango do mundo, a terceira maior produtora de carne suína dos Estados Unidos, é líder mundial no processamento de couro e atua nas áreas de alimentos, couro, biodiesel, colágeno e latas, estando presente em todos os continentes, com plataformas de produção e escritórios em países como Brasil, Argentina, Itália, Austrália, EUA, Uruguai, Paraguai, México, China, Rússia. Seu acesso chega a 100% dos mercados consumidores, possuindo 140 unidades de produção no mundo e gerando mais de 120 mil empregos diretos e indiretos¹²².

Para se ter uma ideia do tamanho dos ativos da companhia, no Brasil, ela detém as marcas: “Friboi”, “Swift”, “Bertin”, “Maturatta”, “Organic Beef”, “Anglo”, “Mouran”, “Apeti”, “Grill”, “Vigor”, “Leco”, “Danúbio”, “Faixa Azul”, “Serrabella”, “Bracol” e “Super Flor”; nos EUA: “Swift”, “Swift Premium”, “1855”, “Pilgrim’s Pride” e “Gold Kist”; na Austrália: “AMH”, “Aberdeen”, “Pure Prime”, “Royal”, “Tasman Meats”, “King Island Beef”, “Longford”, “Seattle Meat”; e na Argentina: “Swift”, “Cabaña Las Lilas”, “Plate” e “La Blanca”.¹²³

A JBS está intimamente ligada à lógica dos campeões nacionais do BNDES. Sua trajetória de expansão foi amplamente capitalizada pelos desembolsos do BNDES, sendo ela a companhia que melhor identifica a dinâmica montada pelo BNDES para desempenhar o seu papel de gestor e fomentador da atual política industrial brasileira. No momento da operação da JBS com a Bertin, a BNDESPAR detinha 13% do capital da companhia.

¹²¹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.010437/2009-71**. Voto do Conselheiro Relator Fernando de Magalhães Furlan. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000581011319.pdf> Acesso em: 30.04.2012

¹²² Para maiores informações, acesse o site da JBS, seção “quem somos”. Disponível em: <<http://www.jbs.com.br/QuemSomos.aspx>> Acesso em: 04.05.2012.

¹²³ Para maiores informações, acesse o site da JBS, seção “relação com investidores”. Disponível em: <<http://www.jbs.com.br/ri/>> Acesso em: 04.05.2012.

A JBS recebe o primeiro desembolso do BNDES no âmbito da internacionalização das empresas brasileiras, para adquirir a Swift Argentina, em 2005. Em 2007, de forma pioneira, ela abre seu capital e se torna a primeira companhia do setor frigorífico a negociar suas ações em bolsa de valores. Ainda em 2007, a JBS se consolida como a maior empresa do mundo no setor de carne bovina, adquirindo a Swift & Company, nos Estados Unidos e na Austrália. Com esta aquisição, a JBS passa também a dispor dos direitos sobre a marca Swift em nível mundial.

Em 2009, a JBS consolida sua plataforma de produção de proteína no mundo e diversifica sua atuação com a compra da Pilgrim's Pride, ingressando no segmento de frangos.

Ainda em 2009, chegamos à principal operação da JBS, a incorporação da Bertin Ltda.. A Bertin também é uma companhia que pode ser considerada um dos campeões nacionais do BNDES. Sua expansão nos últimos anos também foi fortemente capitalizada pelo BNDES e seu processo de internacionalização contou com aquisições no Uruguai, Paraguai e Itália¹²⁴. No momento de sua incorporação pela JBS, a BNDESPAR detinha a expressiva participação de 26,9% do seu capital. Após a incorporação, a BNDESPAR irá ficar com uma participação no capital social da JBS que deve variar entre 19% e 22,5%¹²⁵.

A operação que formou a maior companhia de carne processada do mundo consiste basicamente na associação entre as duas empresas, com a JBS assumindo o controle da companhia. Esta operação ainda não foi julgada pela autoridade antitruste brasileira, todavia sua passagem pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência já deixou algumas impressões.

O Parecer da SEAE identificou o mercado relevante de material da operação como sendo subdividido em cinco grupos: abate de bovinos, carne in natura, congelados, carnes processadas e carnes processadas enlatadas. O mercado relevante geográfico foi delimitado como sendo o âmbito estadual para o abate de bovinos e o âmbito nacional para as carnes in natura e carnes processadas.

¹²⁴ Para maiores informações, acesse o site do Grupo Bertin, seção "trajetória". Disponível em: <<http://www.grupobertin.com.br/>> Acesso em: 05.05.2012.

¹²⁵ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.008074/2009-11**. Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000598111187.pdf> Acesso em: 03.05.2012.

De certa forma surpreendente, a análise da operação demonstrou sobreposição somente no setor de abate de bovinos, sendo recomendada pela SEAE a aprovação da operação mediante a restrição de comercialização das unidades de abate dos Estados de Goiás e Minas Gerais, correspondente à participação de mercado da Bertin no ano da operação¹²⁶.

Curiosamente, a SEAE recomendou também a submissão imediata da operação em que a JBS arrendou algumas plantas frigoríficas do Frigorífico Quatro Marcos, que se encontra em recuperação judicial¹²⁷. Vale destacar que nos autos deste processo de recuperação encontra-se até mesmo proposta da JBS para aquisição destas plantas arrendadas¹²⁸.

Vale destacar, ainda, que a relação entre a Bertin e a JBS apresentou anteriormente outro movimento analisado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, situação em que houve uma análise de conduta, processo administrativo nº 08012.002493/2005-16, em que a partir de uma denúncia da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, sobre a formação de um possível cartel entre os frigoríficos, com o intuito de ajustar os preços de compra de bois para abate. Ambas as companhias foram investigadas neste caso, sendo que a JBS acabou por celebrar um Termo de Cessação de Conduta, obrigando-se a pagar uma multa e adotar um programa de *compliance* em sua gestão. A Bertin restou condenada ao pagamento de multa de 5% sobre o seu faturamento bruto.

Prosseguindo na análise, encontramos a operação envolvendo o Laticínio Bom Gosto, que, curiosamente, apresenta sua expansão recente fortemente influenciada pelos aportes do BNDES, mas que, entretanto, não apresenta movimentos de internacionalização.

Sem apresentar repercussões sérias no âmbito concorrencial, a operação foi aprovada sem restrições, contando, todavia, com a imposição de uma multa por intempestividade. O fato é que ocorreram quatro operações do Laticínio Bom Gosto, sendo que a não apresentação delas de forma tempestiva acarretou em multas por intempestividade, que totalizaram um valor de quase R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)¹²⁹.

¹²⁶ BRASIL. op. cit.

¹²⁷ BRASIL. op. cit.

¹²⁸ Para maiores informações ver processo nº 299.01.2008.005700-6, em trâmite junto à 1ª vara cível da comarca de Jandira – SP.

¹²⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.003820/2010-14**. Disponível em: < http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011568.pdf > Acesso em: 08.05.2012.

Merece destaque neste caso a dimensão da participação societária da BNDESPAR no Laticínio Bom Gosto, superior a 34%, mas que, no entanto, não levou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência a solicitar maiores informações sobre a BNDESPAR. Uma análise mais detida sobre o grau de ingerência do BNDES no Laticínio Bom Gosto será mais a frente.

A Marfrig, próxima companhia cuja operação será analisada, é mais um dos campeões nacionais do BNDES do setor de alimentos. A Marfrig é uma das maiores empresas globais de alimentos à base de carnes bovina, suína, de aves e de peixes. Sua plataforma operacional é composta por unidades produtivas, comerciais e de distribuição instaladas em vinte e dois países, em cinco continentes. Seu processo de internacionalização é bastante robusto e seus produtos estão presentes hoje em mais de cento e quarenta países¹³⁰.

A Marfrig emprega direta e indiretamente mais de 90 mil funcionários e é a maior produtora de ovinos da América do Sul, maior companhia de carnes da Argentina, maior produtora de aves do Reino Unido e maior companhia privada do Uruguai e da Irlanda do Norte¹³¹.

Seu processo de internacionalização conta com forte apoio do BNDES e sua expansão certamente se deve a este apoio, uma vez que a companhia foi criada há apenas doze anos, tendo aberto seu capital em 2007, sendo que desde então, já realizou mais de 38 aquisições¹³².

A aquisição da totalidade da companhia Seara, do Grupo Cargill, pela Marfrig, não apresentou grandes impactos no âmbito concorrencial, tendo sido aprovada sem restrições¹³³, sendo que sua relevância se deu mais em função do papel estratégico que a marca Seara ocupa em seu portfólio global. Em verdade, seu movimento de aquisição mais vultoso, é a aquisição da companhia norte americana “Keystone Foods”, líder mundial em produtos alimentícios e em serviços de distribuição customizada para grandes redes globais de restaurantes, com sede nos EUA e operação em 54 unidades, em 13 países; todavia, a ausência de operação da

¹³⁰ Para maiores informações, acesse o site do Grupo Marfrig, seção “a empresa”. Disponível em: <<http://www.marfrig.com.br/marfrig/empresa/empresa.asp>> Acesso em: 07.05.2012.

¹³¹ Para maiores informações, acesse o site do Grupo Marfrig, seção “a empresa”. Disponível em: <<http://www.marfrig.com.br/marfrig/empresa/empresa.asp>> Acesso em: 07.05.2012.

¹³² SAMBRANA, Carlos. A jogada global do Marfrig. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, n. 663, jun.2010. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/26227_A+JOGADA+GLOBAL+DO+MARFRIG> Acesso em: 22.03.2012.

¹³³ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.007955/2009-15**. Voto do Conselheiro Relator Marcos Paulo Veríssimo. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000621961227.pdf> Acesso em: 06.05.2012.

“Keystone Foods” no Brasil não torna esta operação relevante para o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.¹³⁴

Encerrando a análise dos casos verificados junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, chegamos à operação que envolveu a Oi e a Brasil Telecom, caso que foi chamado pela mídia como a “criação da supertele”, por envolver duas grandes empresas do setor de telecomunicações.

A operação que teve como objetivo final a aquisição da Brasil Telecom pela Oi restou aprovada com restrições, sendo que sua complexidade se deu mais na esfera técnica do setor de telecomunicações do que no âmbito concorrencial propriamente dito.

Ao final, foi celebrado um Termo de Compromisso de Desempenho que teve como objetivo proporcionar o monitoramento das condutas da companhia pelo CADE, demonstrando de forma bastante interessante uma atenção ao risco de condutas anticoncorrenciais futuras, não limitando o campo da análise à simples concentração resultante da operação.

Com relação à questão dos campeões nacionais, vale destacar que a Brasil Telecom apresentava-se como um agente do mercado que recebia contínuos desembolsos por parte do BNDES, sendo que no momento da operação de sua aquisição pela Oi, a capitalização do BNDES superou os quatro bilhões de reais, mostrando-se um dos maiores aportes já realizados BNDES, colocando esta nova companhia em indiscutível condição de campeã nacional.

2.3. CASOS CRÍTICOS: A SOLUÇÃO DA BRF BRASIL FOODS, O PAPEL DO BNDES NO LATICÍNIO BOM GOSTO E A SOLUÇÃO DO CASO DA JBS E BERTIN

Independentemente da motivação da operação ou do resultado da avaliação desta pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, alguns casos específicos merecem uma avaliação separada.

O caso da criação da BRF Brasil Foods analisado no item acima apresenta uma questão controversa que suscita a dúvida sobre até que ponto o Sistema Brasileiro de Defesa

¹³⁴ Para maiores informações, acesse o site do Grupo Marfrig, seção “a empresa”. Disponível em: <<http://www.marfrig.com.br/marfrig/empresa/empresa.asp>> Acesso em: 07.05.2012.

da Concorrência pode realmente sustentar-se como um mecanismo de controle da política de campeões nacionais desenvolvida pelo BNDES.

Ocorre que por diversas vezes se questionou a efetividade das decisões do CADE, sendo certo que grande parte de suas decisões tiveram desdobramentos que se arrastam pelo Poder Judiciário por anos. Um bom exemplo destes casos é a operação que envolveu as companhias Garoto e Nestlé, cuja decisão do CADE é de vetar a operação já encontrou repercussões favoráveis e contrárias nas diferentes instâncias do judiciário, sendo que até a presente data, este caso ainda carece de uma decisão definitiva.

Considerando que já identificamos que o BNDES é um agente que ocupa uma função clara na política industrial implementada atualmente pelo governo brasileiro, observamos que ele absorve esta política se colocando no papel de banco de fomento do desenvolvimento industrial brasileiro. Mais do que isso, levantamos dados que mostram como ele compreende que esta política deve ser conduzida e concluímos que ele traduz esta política na equalização de esforços para melhorar a competitividade da indústria brasileira e apoiar a internacionalização das companhias brasileiras. Demonstramos que os executivos do BNDES estão alinhados com o discurso do governo e defendem que este apoio deve ocorrer em setores em que o Brasil já apresenta vantagens competitivas, sendo que a partir de então, o fomento contínuo de determinados grupos eleva estes a um grau de expansão inatingível sem o apoio estatal. Resta claro que esta condição os torna verdadeiros campeões nacionais, que dada à forma com que o BNDES passa a participar da própria estrutura societária destes grupos, os denominamos de os campeões nacionais do BNDES.

Capitalizada então uma operação, como a criação da BRF Brasil Foods, fomentando dessa forma um campeão nacional, pode o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência restringir esta operação, ou até mesmo impedi-la, considerando que ela se mostra totalmente alinhada com os interesses do governo? Conseguiria o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência se sustentar como um mecanismo de controle desta política de campeões nacionais, quando a operação apresentar uma concentração de mercado lesiva à livre concorrência?

O caso da BRF Brasil Foods mostra que na prática a resposta para estas perguntas é ambígua. Note que de forma corajosa e surpreendente, o relator do Ato de Concentração que levou a criação da BRF Brasil Foods vetou a operação. De maneira igualmente corajosa e

surpreendente, os demais conselheiros do CADE optaram por uma decisão mais prudente e aprovaram a operação, costurando um Termo de Compromisso de Desempenho que buscou preservar a livre concorrência dos mercados envolvidos.

Verdadeiramente atentos à questão da formação dos campeões nacionais, os conselheiros do CADE levantaram esta questão em Plenário e impuseram a restrição à operação para que a criação destes campeões não se desse à custa dos consumidores.

Todavia, apesar do desfecho do caso, não podemos afirmar que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência realmente enfrentou a política de formação de campeões nacionais, uma vez que a solução encontrada para o caso foi a troca dos ativos elencados no Termo de Compromisso de Desempenho com outro campeão nacional, a Marfrig.

Vale explicar que não estamos afirmando que no caso concreto a solução encontrada não foi a melhor possível no cenário concorrencial, considerados os ganhos de eficiência, o custo de oportunidade e a ponderação social da operação. No entanto, esta operação não deixa claro se o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência vai conseguir se sustentar como um mecanismo de controle desta política de campeões nacionais.

Outro caso que merece uma atenção destacada é o da operação do Laticínio Bom Gosto. Ocorre que apesar do caso ter chamado a atenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência pela intempestividade da sua apresentação, bem como ter sido levado aos autos o tamanho da participação acionária do BNDES no Laticínio Bom Gosto, não houve uma análise do BNDES ou do BNDESPAR no Ato de Concentração.

Todavia, existem indícios de que o BNDES apresentou um papel fundamental na aquisição da Líder Alimentos, sendo certo que este grau de ingerência de um player tão significativo pode modificar a avaliação sobre o Poder de Mercado da companhia.

Em 2010 a Serfinam Consultoria Empresarial SS Ltda. ajuizou ação na 1ª Vara Cível da Comarca de Presidente Pudente, processo nº 482.01.2010.016284-6, em face da Líder Alimentos e do Laticínio Bom Gosto, pleiteando a declaração de vínculo contratual entre ela e a Líder Alimentos, com objetivo final de ter sua intermediação na negociação das companhias reconhecida e fazer jus a uma suposta comissão.

Este processo judicial que, em linhas gerais, não guarda vínculo algum com o escopo do presente trabalho, apresenta os depoimentos dos dirigentes das duas companhias, em que

estes afirmam expressamente que a operação foi uma condição imposta pelo BNDES para capitalizar as companhias em meio à crise mundial.

Interessante notar que independentemente da forma com que foi organizada a operação, bem como as questões que envolvem o mérito do processo indicado, parece claro que o BNDES influenciou este processo de aglutinação.

Desta forma, parece salutar que o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência adote uma postura mais atenta em relação às participações do BNDES, pois no momento estamos lidando com uma operação de baixa concentração do Laticínio Bom Gosto, porém, pode haver operações futuras mais complexas e uma postura de monitoramento como a tomada no caso da Oi pode evitar prejuízos sociais na política de formação de campeões nacionais.

Por fim, vale analisar destacadamente ainda o caso da incorporação da Bertin pela JBS. Este caso, que ainda não foi julgado, como visto no ponto anterior, deve acabar sendo aprovado com restrições. Todavia, as restrições impostas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência devem acabar incidindo apenas sobre a alienação de unidades em determinados Estados.

No entanto, vale abordar um ponto que consta dos autos deste Ato de Concentração. Ocorre que durante a análise da Subcomissão Permanente instalada na Câmara dos Deputados para acompanhar os processos de fusão entre Sadia e Perdigão, JBS e Bertin, Mafrig e Seara e, propor medidas que evitem o impacto negativo aos trabalhadores, produtores e regiões onde as empresas estão instaladas; ao analisar o caso da JBS e Bertin, os deputados se atentaram para a participação acionária do BNDES e, após ouvirem os representantes do Banco, terminaram por recomendar que o BNDES, de maneira compensatória, crie uma linha de crédito que estimule a implantação de frigoríficos de pequeno e médio porte, bem como financie o capital de giro destas empresas.

É verdade que uma recomendação que incida sobre as ações do BNDES e não leve em conta uma análise mais detida sobre todo o sistema de crédito no Brasil, é, no mínimo temerária, todavia esta recomendação da Subcomissão da Câmara dos Deputados apresenta dois pontos relevantes.

Primeiro, ela se atem à participação acionária do BNDES nas empresas envolvidas na operação, mostrando que tal questão realmente merece atenção. Segundo, porque ela introduz

o BNDES na solução do ponto crítico da concentração, mostrando um possível caminho que ainda pode ser explorado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Importante ressaltar que um posicionamento sobre a lógica de concessão de créditos do BNDES requer uma análise mais profunda sobre o Sistema Financeiro Nacional, bem como a lógica de financiamentos e acesso ao crédito no Brasil. Ainda assim, a imposição de uma restrição eficaz no caso de aprovação desta operação pode abranger, de forma bastante oportuna, uma monitoração das ações do BNDES, vez que o fomento oferecido por este Banco pode definitivamente modificar o cenário do mercado analisado.

CONCLUSÃO.

O Brasil, de fato, apresenta hoje uma política de fomento de grupos empresariais específicos, num processo claro de formação de campeões nacionais. O fomento destes grupos é feito a partir da atuação do BNDES, coordenador do programa para consolidação e expansão da liderança da política industrial brasileira.

Desta forma, podemos verificar claramente que esta política de formação de campeões nacionais se insere na atual política industrial brasileira que prevê ações para fortalecer grupos de setores em que o Brasil já ocupe um papel de destaque no cenário internacional.

Este programa visa a atender principalmente dois objetivos pré-estabelecidos: aumentar a competitividade das companhias brasileiras e acelerar o processo de internacionalização das empresas brasileiras. Estes movimentos não são realizados de forma impulsiva e a estruturação dos mecanismos capazes de colocarem em prática esta política teve início com a mudança no Estatuto do BNDES em 2002 e vem se aprimorando continuamente com o tempo.

O próprio BNDES já iniciou os movimentos para sua própria internacionalização e a lógica de implementação desta prática de criação de campeões nacionais leva à sua participação no capital social das empresas selecionadas.

Podemos afirmar com certa segurança que o BNDES formou nos últimos sete anos ao menos onze campeões nacionais. Consideramos os campeões nacionais do BNDES aqueles grupos que tiveram sua expansão recente fortemente capitalizada pela atuação do BNDES. Neste sentido, não se enquadram nessa definição de grupos cujo sucesso e internacionalizações tiveram origem em períodos ou causas diferentes destas.

Em que pese esta lógica unificada, cada um dos onze campeões identificados guarda características e formas de expansão próprias, havendo companhia que não realizou aquisição de concorrentes, companhia que não buscou aquisições expressivas no mercado interno e companhias que se formaram necessariamente em razão da crise econômica mundial de 2008.

A crise econômica mundial foi certamente o grande propulsor destas operações. O surgimento de oportunidades internacionais, bem como a própria necessidade de apoio e

capitalização das companhias, fez com que este período concentrasse a maior parte das operações observadas.

A magnitude de certas operações, somado ao grau de relacionamento existente entre membros do governo e certas companhias, leva às desconfianças e potencializa as críticas a esta política. De fato, há a participação destas empresas no processo eleitoral brasileiro, todavia, diante dos dados levantados, a forma com que se organizam as relações partidárias no Brasil, bem como a lógica de financiamentos de campanhas eleitorais, parecem ser mais lesivas à democracia do que as próprias relações existentes.

A eficiência de uma operação que objetive o aporte de valores em investimentos no exterior pode ser verificada, sendo que existem estudos sobre a matéria que demonstram como identificar o custo social de uma operação destas. Os dirigentes do BNDES têm conhecimento sobre este assunto.

Os mecanismos de defesa da concorrência parecem ser a melhor forma de controle sobre as concentrações geradas por esta política. Nove dos onze campeões nacionais identificados apresentaram operações relevantes para análise do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. De forma surpreendente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência enfrentou o resultado da política de formação de campeões nacionais mais do que se imaginava.

Sem se omitir nos seus julgamentos, Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência acabou mostrando por fim, que a política de defesa da concorrência pode convergir com a política industrial implementada, exercendo sua função de controle, sem, no entanto, descaracterizar as operações apresentadas, impondo restrições que evitem a concentração lesiva do poder econômico e mantenha as eficiências criadas pela operação.

O CADE impôs restrições em três das principais operações apresentadas, mas em momento algum observou o papel do BNDES nas operações, em que pese sua subsidiária, a BNDESPAR, compor o quadro societário das companhias envolvidas.

Por vezes, o BNDES participou de ambas as companhias envolvidas na operação, o que somado à capitalização da própria operação, deixa claro que seu poder de influência na formação dos campeões nacionais realmente existe.

Maior atenção aos movimentos do BNDES e estudos sobre a lógica de distribuição do crédito no Brasil são boas medidas que podem ser tomadas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência nas próximas vezes em que a política dos campeões nacionais do BNDES lhe for confrontada.

Por fim, restrições que imponham o monitoramento das atividades dos campeões nacionais podem evitar prejuízos sociais oriundos das operações, devendo este mecanismo ser usado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência sempre que necessário.

REFERÊNCIAS

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf> Acesso em 29.08.2011.

ALMEIDA, M. **Desafio da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1452).

ARBIX, G. SALERNO, M. S. NEGRI, J. A. **inovação, via internacionalização**, faz bem para as exportações brasileiras. Brasília: IPEA, 2004. (Texto para Discussão, n. 1023).

_____; _____. **Internacionalização gera emprego de qualidade e melhora a competitividade das firmas brasileiras**. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005.

AS ESCOLHAS do BNDES. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jul. 2010. Notas e informações, p. A3.

ATTUCH, Leonardo. O que o BNDES está pensando? **Isto é Dinheiro**, São Paulo, 26 mar. 2012. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/2377_O+QUE+O+BNDES+ESTA+PENSA> Acesso em: 20.04.2012.

_____. Os eleitos do BNDES. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, n. 631, jan.2012. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/96_OS+ELEITOS+DO+BNDES> Acesso em: 20.04.2012.

BAGNOLI, Vicente. **Introdução ao direito da concorrência: Brasil**, Globalização, União Européia, Mercosul, ALCA. São Paulo: Singular, 2005

_____. **Direito e poder econômico**: os limites do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania. São Paulo: Elsevier, 2009.

BANCO amplia estratégia de internacionalização de empresas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2010, Economia, p. B1.

BERCOVICI, Gilberto . **O Ainda Indispensável Direito Econômico**. In: Maria Victoria de Mesquita Benevides; Gilberto Bercovici; Claudineu de Melo. (Org.). Direitos Humanos, Democracia e República: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 503-519.

BNDES. **Relatório anual 2005**. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2005/relatorio_anual2005.pdf> Acesso em 04.10.2011.

_____. **Relatório anual 2006**. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2006/relatorio_anual2006.pdf> Acesso em 04.10.2011.

_____. **Relatório anual 2007**. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2007/relatorio_anual2007.pdf> Acesso em 05.10.2011.

BNDES. **Relatório anual 2008.** Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2008/relatorio_anual2008.pdf> Acesso em 05.10.2011.

_____. **Relatório anual 2009.** Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2009/relatorio_anual2009.pdf> Acesso em 06.10.2011.

_____. **Relatório anual 2010.** Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/em_presa/RelAnual/ra2010/relatorio_anual2010.pdf> Acesso em 06.10.2011.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.008759/2008-79.** Voto do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000569301285.pdf> Acesso em: 29.04.2012

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.008074/2009-11.** Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000598111187.pdf> Acesso em: 03.05.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.007955/2009-15.** Voto do Conselheiro Relator Marcos Paulo Veríssimo. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000621961227.pdf> Acesso em: 06.05.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18.** Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000539911182.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18**. Termo de Compromisso de Desempenho. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000608881280.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18**. Voto do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000611451779.pdf> Acesso em: 28.04.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.010437/2009-71**. Voto do Conselheiro Relator Fernando de Magalhães Furlan. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000581011319.pdf> Acesso em: 30.04.2012

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.003820/2010-14**. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011568.pdf> Acesso em: 08.05.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.002410/2010-48**. Voto do Conselheiro Relator César Costa Alves de Mattos. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000523911926.pdf> Acesso em: 29.04.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Parecer da Procuradoria do CADE. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000574281733.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000556921430.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08012.001205/2010-65**. Termo de Compromisso de Desempenho. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000585541139.pdf> Acesso em: 27.04.2012.

_____. **Marco legal da Inovação**. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8477.html>> . Acesso em: 23.04.2012

_____. **Plano Brasil Maior**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>> Acesso em: 28.03.2012.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/paginas/objetivo.aspx?path=Objetivo>> Acesso em: 27.03.2012.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Brasília. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conhe%C3%A7a%20a%20PDP> Acesso em: 27.03.2012.

CAMPANARIO, M. A.; SILVA, M. M.. Fundamentos de uma nova política industrial.. In: FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A.. (Org.). **Política industrial 1**. 1 ed. São Paulo: Publifolha, 2004, v. 1, p. 13-45.

CANÊDO, P. M.; FERREIRA, P. C.; SCHYMURA, L. G. **Por que o Brasil não precisa de política industrial.** Ensaios Econômicos da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) n. 644, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In. COMPARATO, Fábio Konder. Ensaios e pareceres de direito empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 453-472.

COUTINHO, Luciano. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In **Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I.** Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v. 2. p. 191-209. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/2-PolitIndustrial.pdf> Acesso em: 29.08.2011.

DECOMTEC. **Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo.** Cadernos de Política Industrial 1. São Paulo: DECOMTEC/FIESP, 2008.

ERBER, F. S. **Inovação tecnológica na indústria brasileira no passado recente:** uma resenha da literatura econômica. Brasília: CEPAL - IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 17).

FAGUNDES, Jorge. Políticas de Defesa da Concorrência e Política Industrial: convergência ou divergência? In **Revista do IBRAC**, vol. 5 nº6, 1998.

FERRAZ, João Carlos. *The role of Industrial Policy in Brazilian development.* In: **A seminar for CEPAL's summer school.** 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/Ferraz_roleofIndustrialPolicy.pdf> Acesso em: 10.09.2011.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. **Visão do Desenvolvimento 28**. BNDES. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_28.pdf> Acesso em: 25.08.2011.

FIOCCA, Damian. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. In: **Seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”**, 2006. Firjan: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf>. Acesso em: 22.08.2011.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 2ª ed., 2ª tiragem revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste: o combate aos cartéis**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 93.

GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays**. 3ª Edição. London: Belknap Press, 1976.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 5ª ed., São Paulo: Malheiros. 2000.

GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação.** Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 0409).

_____. **Políticas de inovação: financiamento e incentivos.** Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1212).

IGLESIAS, Roberto Magno; VEIGA, Pedro da Motta. **Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.** In: Pinheiro, Armando Castelar; Markwald, Ricardo; Pereira, Lia Valls (Org.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p.369-446.

JUNIOR, Armando Mariante Carvalho. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 3-16, 2005. p. 22 et. seq. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2302.pdf> Acesso em: 22.09.2011.

JUNIOR, Geraldo Vieira Fernandes. Políticas de desenvolvimento industrial e a mobilização brasileira recente. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 87-130. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3503.pdf>. Acesso em: 10.09.2011.

LANDES, William; POSNER, Richard. **Market Power in Antitrust Cases.** Harvard Law Review, n. 94, v. 5. p. 937-996. 1981.

LANDIM, Raquel; FRIEDLANDER, Davis. Aposta de R\$ 18,5 bilhões do BNDES em frigoríficos assusta concorrentes. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 jul. 2010, Economia, p. B1.

LANDIM, Raquel. Apoio do BNDES começa a fazer efeito. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Economia, 25 jul. 2010. p.B3.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. 2011.

MACEDO, Rafael Rocha de. **Direito da Concorrência: instrumento de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do mercado**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 3ª ed. Tradução: Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005

MASSO, Fabiano Dolenc Del. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Campus – Elsevier. 2007.

NASSIF, A. (2003) Uma Contribuição ao Debate sobre a Nova Política Industrial Brasileira, **Textos para Discussão, nº 101**, Rio de Janeiro, BNDES. p. 48 et. seq. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-101.pdf> Acesso em: 23.09.2011.

OECD. **Lei e política de concorrência no brasil: uma revisão pelos pares**. OCDE/IDB. 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/45154401.pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2011.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e economia da concorrência**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 04.

PALMA, José Gabriel. **Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?** Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1030. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>> Acesso em: 14.03.2012.

POSNER, Richard A.; PARISI, Francesco. **Law and economics**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997.

POSSAS, Mario Luiz. Os conceitos do mercado relevante e do poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência. In **Revista do IBRAC**, vol. 3 nº5, 1996. p. 85

RODRIGUES, Alexandre. BNDES injetou R\$ 13,6 bi na Oi para criar supertele. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 jul. 2010, Economia, p.B4.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Concorrencial: as condutas. 1ª ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

_____. Direito Concorrencial: as estruturas. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

_____. Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos). 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.

SAMBRANA, Carlos. A jogada global do Marfrig. **Isto é Dinheiro**, São Paulo, n. 663, jun.2010. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/26227_A+JOGADA+GLOBAL+DO+MARFRIG> Acesso em: 22.03.2012.

SCHAPIRO, Mario. Gomes. **Novos Parâmetros para a Intervenção do estado na economia: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento.** 2009. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

SIQUEIRA, Tagore Villarim de. Competitividade Sistêmica: desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 139-184, jun. 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3106.pdf>. Acesso em: 21.08.2011.

SUZIGAN, W. FURTADO, J. **Política industrial e desenvolvimento.** Revista de Economia Política, 2006.

SUZIGAN, W. VILELLA, A. V. **Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil.** Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 0421).

TAVARES, Maria da Conceição. **Ciclo e crise:** o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas: Ed. UNICAMP, 1998.

TAVARES, Necésio Antonio Krapp. Estratégias de investimento direto exterior por empresas brasileiras. **Revista do BNDES.** Rio de Janeiro: BNDES, junho de 2007, vol. 14, nº 27, p. 261-276. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2710.pdf> Acesso em: 18.09.2011.

TEREZA, Irany; GONÇALVES, Glauber, BNDES se compromete a investir mais R\$ 2,5 bilhões no Marfrig. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jul. 2010. Negócios, p.B12.

WHITE, Lawrence J. Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S. **New York University Law and Economics Working Papers**. Paper 118. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/6/61/Antitrust.pdf>>. Acesso em: 25 de abril de 2010.