

## Formas da organização econômica

RICHARD LEWINSON  
*Dr. rer. pol.*

### 1. CONCORRÊNCIA E COOPERAÇÃO

A economia moderna é cada vez mais uma economia organizada. A loja onde fazemos nossas compras, a fábrica que fornece as mercadorias ao comerciante, nem sempre são empresas independentes; fazem parte, muitas vezes, de uma unidade maior. Mesmo quando formalmente revestidas da aparência de uma empresa individual, podem, na realidade, estar intimamente ligadas a uma outra empresa ou a um grupo de empresas. A forma jurídica sob a qual a empresa é constituída e registada diz muito pouco sobre as suas verdadeiras relações econômicas.

Os estatutos de uma sociedade anônima, por exemplo, não dão indicação alguma sobre os acordos da empresa no que toca à compra das matérias primas ou de outro material indispensável, à regulamentação da produção ou das vendas, à fixação dos preços. Ora, muitas vezes existem acordos dessa espécie que são, para o funcionamento da engrenagem econômica, infinitamente mais importantes do que a maioria dos dados financeiros e administrativos, dos quais as sociedades devem prestar conta publicamente em seus estatutos e balanços.

Os laços de organização que unem, entre si, as empresas individuais ou pseudo-individuais são muito variados. Podem, todavia, ser reduzidos a certas formas básicas, que se encontram hoje mais ou menos desenvolvidas em todos os países. Se bem que essas formas de organização tenham surgido na economia privada, sem a influência do Estado, e, às vezes, até mesmo contra a vontade do Estado, hoje já não se limitam apenas ao setor privado da economia nacional e internacio-

nal. Foram adotadas também pelas empresas públicas e os governos delas lançaram mão para organizar, segundo seus métodos, ramos industriais, comerciais e agrícolas.

O objetivo econômico de todas essas formas de organização que vamos examinar aqui é reduzir a concorrência. A teoria da economia liberal partia da proposição de que a concorrência é o melhor princípio regulador, justo e extremamente produtivo para o conjunto da economia nacional. Ora, quando a livre concorrência podia, no século passado, desenvolver-se sem restrição alguma, não se tardou a observar seus efeitos maléficos, não somente do ponto de vista social, mas também porque era muito onerosa para a economia; e ainda porque a luta sem tréguas entre concorrentes é ruïnosa para os fracos e até mesmo para os vencedores.

Antes mesmo que os governos tomassem medidas para limitar e aplacar os excessos da livre concorrência, a própria economia privada se viu forçada a organizar-se, para entravar as suas repercussões desastrosas.

Com a intenção de reduzir a concorrência, foram instituídas em vasta escala, mais ou menos a partir de 1880, convenções entre produtores e comerciantes de um mesmo ramo, designadas "cartéis" ou "ententes". A palavra "cartel" vem do latim "charta" (papel, contrato), e mais diretamente do italiano "cartello". Encontra-se frequentemente na literatura econômica a afirmação de que os cartéis seriam uma forma de organização econômica especificamente alemã, mas isso não é exato. É verdade que o fenômeno dos cartéis foi cientificamente descrito pela primeira vez por um economista alemão, Kleinwaechter, em 1883,

e que os cartéis são particularmente abundantes e poderosos na Alemanha; não constituem, entretanto, uma particularidade da economia alemã nem são de origem alemã.

Em virtude de os cartéis representarem reação contra os inconvenientes da concorrência excessiva, desenvolveram-se primeiro nos países em que a livre concorrência não era restringida por intervenção alguma do Estado, ou seja, nos países anglo-saxões. O mais antigo cartel que se conhece é, na verdade, uma convenção entre os proprietários das minas de carvão do norte da Inglaterra, o "Newcastle Vend", que data do fim do século XVIII, tendo desempenhado um grande papel na vida industrial da Grã-Bretanha durante a primeira metade do século passado.

No meio do século XIX, também nos Estados Unidos já existiam cartéis, na indústria da cerveja e na de cordas. No curso do último terço do mesmo século, os cartéis americanos se tornaram tão poderosos que os Estados Unidos foram o primeiro país do mundo a adotar uma legislação contra os cartéis, mas esses jamais cessaram completamente de existir. Certas categorias de cartéis são, aliás, perfeitamente legais nos Estados Unidos. Pode-se, assim, dizer que os cartéis representam uma forma de organização econômica espalhada no mundo inteiro.

A característica essencial dos cartéis é que diversas empresas do mesmo ramo entram em entendimento para dirigir seus negócios segundo determinados princípios e limitar seu campo de ação consoante uma fórmula estabelecida em comum. Reduzindo, assim, a livre concorrência, esperam elas dar maior estabilidade a seus próprios negócios, obter preços mais elevados para suas mercadorias ou, pelo menos, impedir a baixa dos preços.

Evidentemente os cartéis só podem ser eficazes com a condição de grupar a maioria das empresas importantes do mesmo ramo. A tendência é, mesmo, para reunir todas. Em geral, os membros de um cartel conservam sua independência financeira, tendo, porém, que se submeter aos estatutos. Se os infringirem, expõem-se a sanções. Além disso, os cartéis exercem uma pressão moral não somente sobre seus membros mas, também, tanto quanto possível, sobre os não-membros. Os industriais que não querem aderir ao cartel ou o abandonam não são considerados industriais livres mas estigmatizados como outsiders, como maus colegas, sem espírito de solidariedade.

Não é raro que uma pressão material venha completar essa pressão moral e que se procure desacreditar o *outsider* junto aos fornecedores e clientes.

## II. EQUALIZAÇÃO E CONTINGENCIAMENTO

Segundo os meios especiais de que se servem para afastar ou reduzir a concorrência, recebem os cartéis diferentes denominações. Podem-se distinguir dois grandes grupos: os que impõem aos membros a adoção de métodos de negócios ou de preços idênticos, aos quais chamamos "cartéis de equalização"; e os que determinam para os membros tal mercado ou tal participação na produção e nas vendas totais, aos quais chamamos "cartéis de contingenciamento".

O gênero mais moderado de cartel é representado pelos "cartéis de condições" que regulam o procedimento geral em face dos clientes e não fazem praticamente mais que completar as disposições legais contra a concorrência desleal, tal como existe na maior parte dos países. São as seguintes as exigências que esses cartéis fazem a seus membros: não conceder aos clientes créditos além de certos limites; não oferecer abatimentos ou oferecê-los dentro de certas medidas; impor-se certas restrições na publicidade, etc. As convenções deste gênero são mais correntes nos bancos e no comércio atacadista, particularmente no de tecidos.

Uma forma mais restrita é a do "cartel de preços", acordo entre produtores e comerciantes sobre a manutenção de preços mínimos ou de preços fixos. O público encara habilmente os cartéis de preços como a forma típica e decisiva de restrição à livre concorrência. Mas, na realidade, os cartéis de preços não se acham tão desenvolvidos como se acredita.

Os cartéis de preços pressupõem a uniformidade da mercadoria, razão porque não são aplicáveis à maioria dos produtos acabados. Seu principal domínio é o das matérias primas, em particular os produtos de minas. Entretanto, a standardização da produção permitiu submeter a uma fixação uniforme de preços também produtos mais complicados, como os produtos farmacêuticos, pastas dentífricas, etc.

Para se realizar, na prática, um cartel de preços, é evidentemente necessário estabelecer um

controle rigoroso de seus membros. Eis porque os cartéis de preços frequentemente derivam em organizações comuns de vendas. Esses cartéis foram criados primeiro na França, na indústria siderúrgica, e foram designados "comptoirs". O primeiro foi o famoso "Comptoir de Longwy", fundado em 1876. Os "comptoirs" — na Alemanha designados pelo termo "Syndikate" — são muito comuns na indústria siderúrgica européia, tendo sido, mais recentemente, introduzidos na indústria química, notadamente na dos textos artificiais.

Nos "cartéis de contingenciamento" nota-se uma tendência nitidamente monopolista. O mercado, neste caso, é considerado como um dado conhecido e atribuindo os cartéis a cada um dos seus membros, uma certa parte do mesmo. Segundo os métodos de repartição, podem-se distinguir ainda diversas categorias.

O método mais simples tecnicamente, porem, mais incisivo economicamente, é o da repartição do mercado por critério geográfico. Afim de eliminar a concorrência, tal grande sociedade ou tal grupo de empresas recebe com exclusividade o direito de venda numa região delimitada. Os outros membros do cartel comprometem-se a não fazer naquela região concorrência alguma a essa firma ou grupo designado. E é sob essa condição que recebem outra região para sua própria atividade, onde gozam, por sua vez, dos mesmos privilégios. Esses "cartéis de repartição regional" desempenham papel importante no comércio internacional. As exportações de trilhos, por exemplo, foram durante dezenas de anos, regulados por um cartel internacional, que obedecia a esse princípio de exclusividade.

Os cartéis de repartição regional adquiriram uma importância especial nos transportes. No domínio das estradas de ferro, verificou-se cada vez mais que é ruínoza a concorrência de diversas companhias num mesmo trajeto, impondo-se, portanto, uma delimitação que garantisse a cada empresa exclusividade para uma determinada área de atividades. Algumas vezes chegava-se a ajustes por meio de convenções puramente privadas, mas na maioria dos casos o Estado tinha que intervir e delimitar os interesses dos particulares, como se deu com as estradas de ferro francesas e inglesas.

A navegação internacional é igualmente *cartelizada*, em larga medida, segundo o critério geo-

gráfico. Nesse caso, os cartéis de repartição regional são chamados "conferências". Às vezes essas convenções incluem também a regulamentação dos preços das passagens e dos fretes, prescrevem a cada companhia participante do cartel qual a rota que seus navios podem percorrer, em quais países e portos podem fazer escala, etc.

Outro princípio para organizar um mercado é a repartição quantitativa. Os "cartéis de produção", os "cartéis de venda" e os "cartéis de exportação" são constituídos segundo esse método. Primeiramente, fixa-se o volume total da produção que se quer obter durante um período prefixado, ou o total das vendas, ou das exportações. Depois concede-se a cada membro do cartel seu contingente ou sua "quota", — ou seja a sua parte na produção ou no total das vendas. A terminologia usada pelos próprios cartéis é confusa; também se designa por "quota" o volume total a repartir. Os contingentes fixados inicialmente pelo plano, para um período mais ou menos longo — um ano ou mais — são chamados "quotas de base". De tempos em tempos, estas são ajustadas de acordo com a situação econômica, aumentadas ou reduzidas, mas a percentagem individual de cada membro, sobre o volume total, permanece imutável enquanto durar o acordo.

Esta forma de organização é de enorme importância quer para a produção agrícola quer para a industrial. Como na agricultura não se pode prever com certeza a produção, isto é, o produto da colheita, fixa-se em geral o número de acres que cada agricultor pode semear. Grande parte da agricultura nos Estados Unidos achasse, há muitos anos, regulamentada de acordo com esse esquema. A lei agrícola norte-americana de 16 de fevereiro de 1938, instituiu um esquema para a fixação do número de acres de trigo, milho, arroz, algodão e tabaco. Os cultivadores desses cinco produtos devem entender-se sobre a repartição do número de acres segundo um plano de conjunto estabelecido pelo governo. Conquanto a palavra "cartel" não se ache no texto da lei, trata-se efetivamente de um cartel de contingenciamento obrigatório.

Um grande número de indústrias no mundo inteiro estão igualmente organizadas segundo essa fórmula. Como a produção das empresas é muitas vezes difícil de controlar, os cartéis preferem contingenciar as vendas. Ora, esses "cartéis de

venda" também são, na realidade, "cartéis de produção", uma vez que as empresas normalmente não têm nem desejo nem meios de produzir mais do que podem vender.

O sistema de quotas tornou-se fator dominante no comércio internacional. A exportação de muitas matérias primas está sujeita a uma regulamentação estabelecida pelos cartéis nacionais e internacionais de contingenciamento. Assim, nas vésperas da guerra, existiam cartéis internacionais de exportação de açúcar, chá, borracha, aço, cobre, estanho, zinco, mercúrio, potassa, nitratos. Alguns desses cartéis deixaram de funcionar em consequência da guerra, como a Entente Internacional do Aço, mas outros foram criados recentemente, como a Junta Inter-Americana do Café.

Não obstante os cartéis de exportação só regulamentarem oficialmente as vendas, em inúmeros casos eles são, efetivamente, cartéis de produção. Quanto ao estanho e à borracha, por exemplo, os principais países produtores trabalham quase exclusivamente para a exportação e, por conseguinte, suas quotas de exportação determinam praticamente a produção.

Na realidade, as diversas formas de cartéis que enumeramos acima acham-se frequentemente misturadas. Os cartéis de contingenciamento, por exemplo, são às vezes *doublés* de uma organização comum de venda. A estreita cooperação das empresas, que resulta dessa superposição de organização, muitas vezes conduz a uma repartição dos benefícios segundo quotas previamente fixadas. As receitas são recolhidas a um fundo comum, o "pool", distribuindo-se, em seguida, entre os membros do cartel, na proporção de suas quotas. Certos "pools" internacionais, notadamente na navegação, fizeram muito ruído na época e isso explica porque se dá sobretudo nos Estados Unidos, o nome de *pool* a toda espécie de *cartelização*.

### III. CONTROLE PÚBLICO DOS CARTÉIS

Os cartéis podem ser locais, nacionais e internacionais. Antes de 1914 já havia uma centena de cartéis internacionais, dos quais alguns controlavam efetivamente o mercado mundial de toda uma indústria. Desde então, o número de cartéis internacionais aumentou sensivelmente. Quanto aos cartéis nacionais, contam-se por dezenas de milhares. Em um país pequeno como a

Noruega já se contavam, em 1921, mais de quatrocentos. Na Alemanha, uma apuração oficial feita em 1925 acusou um total de 3.000 cartéis no Reich, sendo 2.500 na indústria e 500 no comércio.

A grande importância dos cartéis na vida econômica e o seu número cada vez maior, levaram diversos países a submeter os cartéis a um controle por parte do Estado. Para exercer tal controle deve-se naturalmente começar por conhecer os cartéis existentes, sua extensão e seus métodos. Para esse fim muitos países instituíram o registo obrigatório.

Sob esse aspecto, a Noruega foi o país pioneiro. Desde 1921, existe ali um registo de cartéis não franqueado ao público mas destinado unicamente a informar as autoridades que, a partir de 1926, exercem um rigoroso controle administrativo sobre a atividade dos cartéis.

Na Hungria, uma lei de 1931 estipula igualmente o registo obrigatório dos cartéis e de seus acordos. Os particulares interessados — membros ou não dos cartéis — podem se dirigir a um tribunal especial para pedir a revisão ou a anulação dos acordos e condições impostas pelos cartéis. Além disso, os ministros do comércio e da indústria podem intervir por via administrativa, no caso de os cartéis porem em perigo os interesses dos consumidores e o do público.

Regulamentação análoga, porem mais aperfeiçoada, foi introduzida em 1933 na Checo-Eslováquia. Também ali o registo é obrigatório. É público e contem o nome de todos os membros do cartel e mais alguns dados de ordem geral. Mesmo os acordos, notadamente os concernentes a preços, são considerados secretos, servindo apenas às autoridades. O governo pode rever ou anular os acordos, dissolver os cartéis e fixar, pelo espaço de um ano, os preços máximos para o mercado interno, ao passo que os cartéis de exportação são livres na sua política de preços. Os cartéis podem apelar das decisões administrativas para um tribunal de cartéis.

Ao mesmo tempo que a Checo-Eslováquia, a Polônia também submeteu os cartéis a uma legislação especial. A lei polonesa de 1933 instituiu o registo obrigatório e criou um tribunal especial para pronunciar a dissolução dos cartéis "reconhecidos nocivos aos interesses do país". Uma nova lei polonesa, de 1939, reforçou ainda mais — o que é característico para a evolução internacional

— a competência da administração pública em relação aos cartéis. Sem autorização prévia do governo cartel algum pode ser registado e, por conseguinte, receber caráter legal.

Também a França, antes da guerra, estava em vias de ter a sua legislação sobre cartéis. A situação dos cartéis franceses, muito numerosos, era de fato muito equívoca. Até 1926 o artigo 419 do Código Penal os colocava em estado de semi-ilegalidade. Mas desde então sua atividade ficou inteiramente livre. Os inconvenientes resultantes dessa situação levaram o Conselho Econômico Nacional francês a preparar um Estatuto dos cartéis, do qual constava o registo obrigatório.

A fiscalização dos cartéis por parte do governo, visando proteger a liberdade de comércio e o interesse dos consumidores, representa apenas um aspecto das relações entre o Estado e os cartéis privados. Há, porém, um outro, cuja importância cresce continuamente: o Estado intervem nos cartéis não para limitar mas, ao contrário, para reforçar o poder dos mesmos. Desembaraça-os de sua principal preocupação — a luta contra os *outsiders* — e organiza ele próprio cartéis obrigatórios, aos quais todas as empresas de um mesmo ramo são obrigadas a aderir.

As razões de tais medidas são muito variadas. Ora o Estado quer por fim a uma concorrência desastrosa para a economia nacional, ora a cartelização obrigatória visa permitir às autoridades um controle mais fácil. Em outros casos, o principal objetivo é a conquista de mercados estrangeiros e, então, é preciso reunir toda a produção nacional para facilitar as exportações e impedir a concorrência das empresas nacionais no estrangeiro.

A instituição dos cartéis obrigatórios não é nova. Muito antes da primeira guerra mundial o governo russo tinha estabelecido um cartel obrigatório para a indústria do açúcar; o governo italiano instituiu a cartelização obrigatória para a indústria do enxofre e a indústria petrolífera rumena estava igualmente cartelizada pelo governo. Em 1910 a Alemanha introduziu o primeiro cartel obrigatório na indústria da potassa, o qual ainda subsiste. Durante a guerra de 1914 formaram-se por toda a parte cartéis obrigatórios, dos quais alguns sobreviveram à guerra.

A tendência para a formação de cartéis obrigatórios tomou novo impulso durante a crise eco-

nômica mundial. Em 1931 foi promulgada uma lei no Japão, segundo a qual dois terços dos industriais componentes de um cartel privado podem pedir que o governo dê aos seus acordos caráter obrigatório, para toda a indústria. O processo japonês fez escola na Itália. Em virtude da lei italiana de 16 de junho de 1932, podem ser estabelecidos cartéis obrigatórios se 70% representem pelo menos igual percentagem da capacidade média dos três últimos anos, ou 85% da produção total. Em 1933 a Alemanha legislou da mesma maneira sobre a criação de cartéis obrigatórios.

Na França o governo Flandin-Marchandieu enviara à Câmara um projeto de lei fixando as condições para que os acordos profissionais se possam tornar obrigatórios em tempo de crise. As estipulações desse projeto eram semelhantes às da lei italiana. A Câmara dos Deputados votou a lei, mas o Senado a recusou. Todavia, diversos cartéis obrigatórios foram introduzidos na França, mesmo em tempo de paz.

O movimento em favor dos cartéis obrigatórios teve expansão ainda maior na Inglaterra, onde existem nas indústrias da eletricidade e do gás, bem como na de carvão de pedra. Na primavera de 1939 o governo britânico publicou um plano de organização da indústria algodoeira, sob a forma de um cartel obrigatório. Nos Estados Unidos os cartéis obrigatórios são, como já dissemos, a base da nova organização da produção agrícola.

A atividade dos governos em favor dos cartéis não se limita à organização da economia nacional. Durante os últimos dez anos, os próprios governos também tem intervindo na criação de cartéis internacionais. As convenções internacionais do estanho (1931), da borracha (1934), do açúcar (1937), do café (1940), foram concluídas com a colaboração direta dos governos.

Os cartéis, que durante muito tempo foram considerados como qualquer coisa de obscuro e duvidoso, tornaram-se uma forma de organização essencial na economia moderna (\*).

\*) Um segundo artigo tratará dos *trusts*, *konzerne*, *holdings*, uniões de interesse e outras formas da organização econômica.