

## Formas da organização econômica (\*)

RICHARD LEWINSOHN

*Dr. rer. pol.*

### I — TRUSTS E CARTÉIS

O cartel é uma das formas fundamentais da organização econômica moderna; a outra é o trust. Na literatura científica elas são comumente tratadas em conjunto. Nas exposições populares tirou-se daí a conclusão errônea de que uma e outra seriam, por assim dizer, uma dupla inseparável, ou então que seriam sinônimos para designar uma coisa única, ou ainda que os trusts seriam "super-cartéis", dando ao termo um sentido pejorativo. As confusões desse gênero são muito correntes não só na imprensa, mas também em livros de um nível geral elevado.

Mas se os trusts e os cartéis são dois aspectos de um mesmo fenômeno econômico — a concentração — se há entre eles certas semelhanças e certas formas de transição, trata-se, entretanto, de dois tipos essencialmente diferentes da organização econômica.

A principal diferença consiste no seguinte: um cartel é uma associação um trust é uma empresa. Os membros de um cartel se submetem, segundo o fim da associação, a uma regulamentação comum dos preços, da produção, das vendas etc. Guardam, porém, o caráter de empresas independentes, principalmente sob o ponto de vista financeiro. Fora das restrições e obrigações que lhes impõe o estatuto do cartel, são livres. O proprietário de uma casa comercial que faça parte de um cartel ou os acionistas representando a maioria do capital social, em uma sociedade anônima, podem dispor

de sua empresa sem a autorização do cartel: podem conceder ou contrair créditos, ligar-se a outras empresas, aumentar ou reduzir o capital e as instalações e podem liquidar sua empresa se isso lhes parecer conveniente. Em suma, continuam "donos de suas casas".

As firmas que pertencem a um trust, ao contrário, perdem sua independência econômica. Aparentemente elas guardam a autonomia, em particular a personalidade civil, como sociedade anônima etc.; mas na realidade não podem fazer nenhuma transação que exceda o quadro de seu movimento habitual sem o consentimento do órgão central do trust. Sobretudo, não podem elas se ligar a outras firmas que estejam fora do trust. No fundo, não são mais do que departamentos de uma grande administração.

De parte essa diferença fundamental, há ainda outros sinais distintivos dos trusts e dos cartéis:

1.º *Quanto à amplitude*: só as grandes empresas de importância econômica considerável são designadas por trusts. Se duas ou três pequenas firmas se aliam, não se fala em trust. Para os cartéis, a amplitude dos negócios não é característica. Em todos os países onde o registro dos cartéis é obrigatório, até as menores "ententes" industriais e comerciais visando regulamentar um mercado por meio de acordos, são considerados cartéis.

2.º *Quanto à duração*: os trusts são constituídos por tempo ilimitado ou por períodos muito longos, 60 ou 80 anos. Os cartéis, ao contrário, são em geral formados por um período relativamente

(\*) Um primeiro artigo sobre o assunto apareceu em nosso número de novembro p.p.

curto, geralmente entre 3 e 5 anos. Terminado esse período, os membros de um cartel teem o direito de voltar à sua completa liberdade se a "entente" não os satisfaz — no caso de não se tratar de um cartel obrigatório.

3.º *Quanto à expansão geográfica*: para os trusts não há limites de ordem geográfica. Se a legislação dos países respectivos não o proíbe, os trusts podem se estender ao mundo inteiro. Um trust pode ser estritamente local hoje e amanhã, se lhe parecer util, filiar-se a uma companhia no estrangeiro. Os cartéis, ao contrário, teem sempre um raio de ação estritamente limitado, definido em seus estatutos. São locais, regionais, nacionais ou internacionais, mas nunca uma e outra coisa ao mesmo tempo.

4.º *Quanto à expansão profissional*: os cartéis compreendem exclusivamente empresas do mesmo ramo. Tornam-se cada vez mais especializados para melhor controlarem o mercado. Os trusts não conhecem limites profissionais. Quasi todos os grandes trusts reúnem estabelecimentos de diferentes ramos industriais e comerciais.

5.º *Quanto ao espírito econômico*: como resulta dos sinais distintivos já citados, os cartéis são organismos essencialmente limitativos, mesmo restritivos. Procuram submeter a seu controle um só mercado, mas submetê-lo inteiramente. Por isso, teem sempre um caráter monopolista. Os trusts são organismos expansivos. Em certos casos, que pertencem mais à história, manifestaram eles também uma tendência monopolista, mas essa tendência não é essencial. Seu espírito expansivo os impele nos domínios mais diversos da vida econômica, e nem o trust mais poderoso pode ganhar uma posição dominante em todos os domínios econômicos, ao mesmo tempo. A expansão aliás é contrária ao fim do monopólio, que é sempre limitado.

De maneira geral, pode-se dizer que os cartéis são conservadores, e os trusts conquistadores. Os cartéis teem um espírito estático, os trusts um espírito dinâmico. Os trusts mostraram-se muitas vezes instrumentos uteis para superar as dificuldades da conjuntura econômica, mas raramente são mais do que um expediente. Os trusts implicam perigos, por causa de seu dinamismo, mas são também eles que teem dado grandes impulsos e aberto novos caminhos à economia moderna.

## II — TRUSTS HORIZONTAIS E VERTICAIS

A designação de "trusts" para os organismos econômicos que vimos de caracterizar foi usada pela primeira vez nos Estados Unidos e logo adotada por todas as línguas ocidentais. Todavia, organismos análogos são também chamados "combinés" na Inglaterra, "consortiums" ou "groupes" na França, "konzerne" na Alemanha.

Os economistas que se ocuparam desses problemas tentaram fazer distinções entre os diferentes termos. Assim, diversos autores (1) quiseram distinguir os "konzerne" alemães dos "trusts" americanos pretendendo que os últimos seriam empresas ligadas mutuamente por uma "comunidade de propriedades" (*Besitzgemeinschaft*), enquanto que os "konzerne" seriam somente "comunidades administrativas" (*Verwaltungsgemeinschaften*). Mas, na grande maioria, senão na totalidade dos konzernes alemães, as firmas que pertencem ao mesmo organismo são também unidas por laços financeiros mais ou menos estreitos; e quando esses laços são fracos, os konzerne são pouco estaveis e eficazes. Por outro lado os trusts americanos devem sua força não apenas aos laços financeiros, mas também a uma administração comum, a diretivas vindas da "central" e a relações administrativas diretas entre as sociedades filiadas.

Sem dúvida nenhuma a "comunidade de propriedade", ou seja a influência dos grandes acionistas que controlam financeiramente os trusts, é também na América cada vez menos importante, e a "comunidade administrativa", a influência dos "managers", que possuem apenas uma parte ínfima do capital social, torna-se cada vez mais decisiva.

Há uma outra distinção teórica, mas que não corresponde à realidade dos fatos: aquela que considera os trusts como uniões de empresas monopolistas e os konzerne como uniões de empresas não monopolistas. É verdade que na época em que a opinião pública e o Congresso dos Estados Unidos faziam uma campanha violenta contra os primeiros grandes trusts, esses foram combatidos por suas tendências monopolistas. Trusts e monopólios eram considerados a mesma coisa e emi-

(1) Robert Liefmann, *Kartelle, Konzerne, und Trusts*. 9.ª edição — Stuttgart, 1934.

Richard Passow, *Betrieb, Unternehmung, Konzerne*, Jena, 1925.

Friedrich Leitner, *Wirtschaftslehre und Unternehmung*, Berlin, 1926.

entes economistas norte-americanos, assim entenderam. Eliot Jones diz em seu célebre livro sobre o problema dos trusts: "Trust quer dizer monopólio industrial" e "Um trust é uma combinação de um número suficiente de usinas com o fim de assegurar praticamente o controle dos meios de provisionamento e, desse modo, o controle dos preços" (2).

André Fourgeaud, em seu notável estudo sobre a racionalização (3) já insistiu sobre o fato de que muitos trusts nos Estados Unidos não correspondem à fórmula de Eliot Jones. Fourgeaud mesmo atenua-a, dizendo que o trust "procura" realizar no mercado a situação de um monopolizador. "Procurar" é sempre possível, mas para se chegar ao fim deve-se ter os meios.

No fim do século passado e ainda no começo do atual, diversos trusts industriais norte-americanos tinham, com efeito, atingido sobre os respectivos mercados uma posição monopolista. A "American Tobacco Company" controlava em 1890, época de sua fundação (que se fez pela fusão de diversas companhias independentes), 90% da produção de cigarros no país; a "American Ingar Refining Co.", fundada em 1891, controlava 98% de todas as refinarias de açúcar; a "Standard Oil Trust" possuía igualmente um monopólio de fato para o transporte do petróleo; a "United States Steel Corporation" controlava 60% da produção do aço.

Hoje todas essas grandes empresas têm uma parte muito menor na produção dos Estados Unidos e, com pouquíssimas exceções não há nem na América nem na Europa trusts que detenham realmente um monopólio. Em alguns casos ganharam os trusts uma posição dominante sobre o mercado com a ajuda dos cartéis. É o caso da Alemanha onde os *konzerne* quasi sempre são senhores do cartel respectivo. Assim o "Vereinigte Stahlwerke", o grande trust do aço possui em cartéis siderúrgicos 35-50% da totalidade das quotas e dos votos.

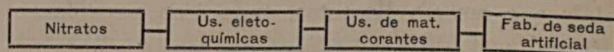
Compreende-se que um trust de tais dimensões encontre sempre aliados entre os outros membros do cartel, para atingir a maioria dos votos. Virtualmente é ele que decide e impõe sua vontade

aos produtores de segunda e terceira categoria. Os cartéis tornam-se assim um instrumento cômodo nas mãos dos grandes trusts para dominar os pequenos competidores. Nas indústrias em que a concentração é muito desensolvida, não são na realidade os cartéis que controlam os mercados, mas os trusts.

Entretanto seria errôneo supor que a intenção de monopolizar o mercado seja o principal motivo da formação dos trusts. A concentração industrial, comercial e financeira que se efetua sob a forma de trusts é determinada em primeiro lugar pelo desejo de reduzir as despesas, de obter melhor exploração das máquinas e outras instalações, de aperfeiçoar o aparelho técnico, em suma, de racionalizar as empresas.

O *processus* da concentração desenvolveu-se em duas direções — a concentração horizontal e a concentração vertical.

Na concentração horizontal reúnem-se os concorrentes diretos, isto é, empresas do mesmo ramo e do mesmo grau de produção. A maior parte dos grandes bancos, por exemplo, nasceu dessa maneira: um banco particularmente ativo ia a pouco e pouco ligando-se a outros bancos. Também entre os grandes magazines, notadamente na Inglaterra e na Alemanha, teve lugar uma forte concentração horizontal. Na indústria, designa-se ainda por concentração horizontal a reunião de empresas de ramos vizinhos. Eis o esquema de um trust químico essencialmente horizontal — os estabelecimentos Kuhlman na França:



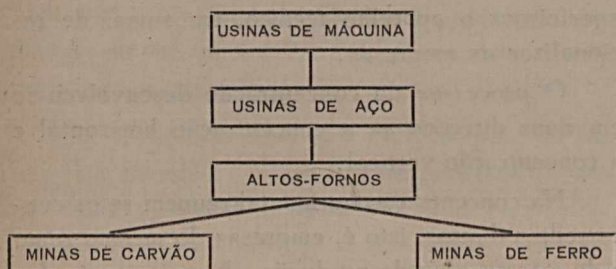
Os trusts horizontais assemelham-se um pouco aos cartéis que são sempre formas de organização horizontal e alguns dentre eles nasceram diretamente de cartéis. Na primeira face do grande movimento de concentração — entre 1890 e 1905 — diversos economistas supunham em consequência disso que os cartéis não seriam mais do que precursores dos trusts; esses seriam cartéis mais completos, cartéis do mais alto grau, "super-cartéis". Essa classificação, porém, não tem valor. A maior parte dos trusts modernos pertence a uma outra categoria de organização, cujo característico é a concentração vertical.

Na concentração vertical, a empresa não visa eliminar esse ou aquele concorrente por meio da união; o que ela deseja é reforçar sua própria

(2) Eliot Jones, *The Trust Problem in the United States*, New York, 1929, pág. 7.

(3) André Fourgeaud, *La Rationalisation*, Paris, 1929, pág. 184.

posição fabricando na medida do possível suas matérias primas "chez soi", sob seu próprio controle. Todas as grandes empresas de aço do mundo são associadas das minas de carvão para o próprio consumo ("captif mines"). Algumas possuem ainda minas de ferro. Muitas vezes elas filiam também usinas de produtos meio-acabados e de produtos manufaturados, afim de terem mercado mais seguro para o ferro e o aço. Chega-se assim a um conjunto de instalações industriais, coordenadas por assim dizer verticalmente, compreendendo todas as fases da produção, segundo o esquema seguinte :



As combinações verticais se apresentam sob as mais diversas formas. Não se limitam apenas à indústria, mas ligam-se também a empresas comerciais e industriais. Os grandes magasins Marshal Field de Chicago estão ligados a vinte e cinco fábricas textéis e a meia centena de ateliers diversos trabalhando quasi unicamente para essa casa de comércio a varejo. Um grupo de jornais na Inglaterra possui suas próprias fábricas de papel, os quais possuem por sua vez fábricas de celulose e mesmo florestas, tudo isso para fazer o jornal.

Todas os grandes trusts, mesmo aqueles que possuem um carater mais horizontal, possuem fábricas auxiliares e meios de transporte, que constituem um elemento vertical, tais sejam os navios-cisterna dos trusts de petróleo. A idéia da concentração vertical é, sem nenhuma dúvida, sedutora e parece ser a forma mais racional da organização econômica. Mas a prática mostrou que os trusts que exageraram a estrutura vertical e quiseram tudo fazer sob sua própria administração, foram particularmente sensíveis às flutuações econômicas e a todos os acidentes. Se, por essa ou aquela razão, uma parte do trust deve suspender ou reduzir seu trabalho, todas as outras são afetadas e condenadas à paralisação. Na Alemanha, onde a concentração vertical foi particularmente desenvolvida, nos

primeiros anos depois da outra guerra, tanto os técnicos como os próprios industriais se pronunciaram contra os excessos dessa forma de organização (4).

### III — A ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS TRUSTS

A organização interna dos trusts é muito variada é às vezes propositadamente complicada. Para *camouflar* o verdadeiro estado das coisas ante a concorrência e o público, os criadores dos trusts e seus conselheiros jurídicos inventaram uma multidão de formas diferentes cuja finalidade econômica é sempre a mesma: assegurar a interdependência de diversas empresas e submetê-las a uma direção comum. Pode-se, entretanto, distinguir quatro fórmulas fundamentais :

1.º *A fusão.* É o caminho mais simples para uma união. As diversas companhias que vão se unir desaparecem e em seu lugar surge uma nova companhia na qual as antigas, ou sejam os acionistas da companhia respectiva, recebem uma parte das ações, correspondente aos capitais com que se apresentam (\*).

Muita vez, porem, as companhias fundadoras não querem desaparecer seja por razões financeiras ou por se tratar de uma velha empresa conhecida que quer conservar o seu nome. Subsistem então no quadro do trust como firmas aparentemente independentes. Quando da fundação do I. G. Farbenindustrie, o trust químico alemão, em 1925, seis das oito companhias fundadoras desapareceram, enquanto que as duas restantes continuaram a existir e ligaram-se ao trust por meio de acordos especiais.

2.º *A união de interesses.* As vezes a resistência contra uma fusão completa é muito forte. As empresas estão prontas a colaborar estreitamente, mas com a condição de conservarem uma parte de sua independência administrativa. Para isso, reúnem e dividem seus lucros ou garantem-se mutuamente seus dividendos. Na maioria dos casos essa forma híbrida de cartéis e trusts leva a uma troca mútua de capitais e por fim a uma fusão completa. Assim a I. G. Farbenindustrie nasceu

(4) *Enquette — Asschuh I, 3, Arbeitsgruppe.* Wandlungen, inden Wirirtschaftlichen, Organisationsformen, Berlin 1928, 1.ª parte, págs. 365-478. — H. Schaeffer, Kartelle und Konzerne (Strukturwandlungen der Soentschen Wirtschaft). Berlin 1928.

de uma união de interesses. As iniciais I. G. querem dizer "*Interessengemeinschaft*" (união de interesses).

3.º A "*holding*". A fusão completa não é indispensável para se chegar a uma união absoluta. O efeito é análogo se as empresas pertencentes aos trusts se submetem a uma direção central, que pode ser organizada juridicamente de diversas maneiras.

A palavra "trust" tem suas origens no direito inglês, o qual prevê a transferência de capitais a um agente fiduciário (*trust*), para que este assuma a direção dos mesmos. Quando da fundação do primeiro trust moderno, o Standard Oil Trust, em 1882, seu criador John D. Rockefeller e seu juriconsulto S. C. T. Dodd, inspiraram-se nesse princípio. Dezenove companhias petrolíferas remeteram suas ações a um comitê fiduciário (*Board of Trusts*) e receberam em troca certificados (*trust certificates*). Os *trustees* ou, como se dizia simplesmente, o *trust*, devia dirigir o negócio de todo o grupo de maneira uniforme.

O Standard Oil Trust dissolveu-se alguns anos mais tarde, porém, com poucas modificações, essa forma de organização tem sido novamente aplicada, tanto na América como na Europa. Na Alemanha o organismo central, que se acha à frente do trust, ("*Dachgesellschaft*") é muitas vezes organizado sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada, com capital reduzido. Daí, proveio provavelmente, a afirmação errônea de que os *konzerne* não seriam mais do que comunidades administrativas.

Se a sociedade dirigente do trust emite ela própria, sob a base dos títulos das companhias filiadas, os quais detêm novos títulos — "*holding*" ou "*holding company*", diferente das "*operating companies*", que exploram diretamente as usinas. Diversas companhias das mais conhecidas, tais como a United States Steel Corporation, o maior trust siderúrgico norteamericano e a Imperial Chemical Industries Ltd., o grande trust químico inglês, não passam de "*holdings*". A exploração industrial é feita formalmente pelas diversas companhias pertencentes ao trust, companhias que são financeira e também, para todas as questões importantes, administrativamente controladas pelo "*holding*".

4.º O *trust individual*. Os criadores de trusts são em geral grandes organizadores. Mas às vezes

acontece serem também individualidades de destaque, que não querem, quanto à sua pessoa, submeter-se às regras e às necessidades de uma organização estrita. Olham o trust como um negócio inteiramente pessoal, que se pode dirigir à sua vontade. Querem tudo decidir por si mesmos, e seu escritório funciona como central e órgão do trust. Durante algum tempo a força sugestiva de sua formalidade basta para dar uma coesão às diversas empresas mas à medida que suas propriedades se acumulam, a falta de uma organização interna se faz sentir. Raramente essa espécie de trust sobrevive a seu fundador. Como protótipos de trusts individuais, citam-se o de Hugo Stinnes na Alemanha, o de Alfred Loewenstein na Bélgica, o de Ivan Kruger na Suécia.

Existe certa semelhança entre os trusts individuais do ocidente e os grandes trusts japoneses (Mitsui, Mitsubichi, Suitomo, Yasuda), mas os últimos são muito mais estaveis e mais solidamente organizados. Seu principal característico é o fato de, apesar de sua enorme extensão e da diversidade de seus interesses industriais e comerciais, serem empresas familiares. Membros da mesma família controlam financeira e administrativamente o conjunto do trust. O maior e mais velho desses organismos, o trust Mitsui, *holding* cujo capital é subscrito pelos onze ramos da família Mitsui, compreende 240 sociedades filiadas. Outro característico dos trusts japoneses: no centro de seus múltiplos negócios acha-se sempre um banco.

#### IV — O ESTADO E OS TRUSTS

Os trusts não constituem mais uma particularidade da economia privada; existem também empresas de Estado que merecem, sob todos os pontos de vista, a designação de trusts. Não nos referimos aos trusts russos, que trazem oficialmente esse nome (*Naphthtrust*, etc.). É bem verdade que os trusts soviéticos também nasceram, no período do Nep (1921 a 1923), pela união de estabelecimentos antes independentes; que a sua contabilidade não é muito diferente da dos trusts dos outros países; que eles podem e devem mesmo fazer uma certa competição entre si; que eles pagam ao Estado como proprietário dividendos de acordo com os lucros: mas o sinal característico do verdadeiro trust é sua tendência à expansão. Ora, os trusts russos devem se manter nos limites prescritos pelo plano econômico geral do governo nem podem

juntar a si outras empresas, porque essas também pertencem ao Estado.

Na Alemanha, ao contrário, os trusts do Estado são calcados sobre os moldes dos trusts privados, dos quais apresentam as vantagens e também as desvantagens. O trust público alemão mais bem organizado é sem nenhuma dúvida também o mais antigo de todos: o Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk. Essa grande empresa de eletricidade é, do ponto de vista financeiro, uma empresa mixta da qual as municipalidades das províncias da Renânia e Westfalia possuem a maioridade do capital social, ficando a menor parte para os particulares (5). Sob o aspecto econômico o Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk é um trust vertical completo, compreendendo minas de carvão, distribuição da luz elétrica e exploração das linhas de *tramway*.

Um trust de organização inferior é a Viag (Vereinigte Industrieunternehmungen, A. G.) pertencente ao Reich, fundado em 1923, no período da inflação do marco. Pela falta de coesão interna assemelha-se aos trusts individuais criados na Alemanha, nessa mesma época, por particulares. A Viag é apenas um "holding" que controla os mais diversos valores industriais e comerciais adquiridos pelo Reich, voluntaria ou involuntariamente em período de crise.

O mais importante "holding" público, e provavelmente o maior trust público do mundo encontra-se hoje na América. É a Reconstruction Finance Corporation (R. F. C.) (6), fundada em 1932, ainda sob a administração do presidente Hoover, com o capital de 500 milhões de dólares, como instituto de crédito, para auxiliar com empréstimos os bancos, companhias de seguro e de estradas de ferro, que se encontrassem em situação precária em consequência da crise. Mas pouco a pouco o seu raio de ação foi se alargando e ela se tornou então um organismo dos mais importantes para o financiamento de construções rurais, prestando sua assistência também à indústria mi-

neira, à pesca, à agricultura, às usinas elétricas, ocupando-se ainda de exportações e de inúmeros outros domínios da vida econômica. Antes da guerra atual ela já era proprietária de 12.000 bens diferentes e uma de suas companhias filiadas, a "Home Owners Loan Corporation", possui 60.000 imóveis de habitação no valor de 380 milhões de dólares. A R. F. C. detem o capital do Banco de Exportação e Importação de Washington, no qual investiu 76 milhões de dólares. Em consequência dos empréstimos — que se elevaram em 1940 a 1.160 milhões de dólares — ela tornou-se também forte acionista de inúmeras empresas particulares.

Com a guerra, a R. F. C. recebeu novas tarefas a executar. Grande parte das aquisições dos Estados Unidos para a defesa nacional passa por sua caixa e faz-se sob sua responsabilidade. As diversas agências comerciais do governo, criadas para a compra de matérias primas estratégicas, como a Metals Reserve Company, são diretamente filiadas e submetidas à Reconstruction Finance Corporation.

O fato de em diversos países as formas de organização dos trusts privados haverem sido adotadas pela administração pública, não quer dizer que os governos desses países sejam em princípio favoráveis aos trusts. Do mesmo modo que para os cartéis, a questão de saber se o Estado deve exercer um controle especial também se apresentou para os trusts.

Nos Estados Unidos existe há meio século toda uma legislação ocupando-se destes problemas. Chama-se a ela "Leis anti-trusts" (*Anti-Trusts Laws*). A lei fundamental, o Sherman Act (assim chamado por causa do senador John Sherman), de 2 de julho de 1890, era com efeito dirigida contra os primeiros trusts americanos, e a palavra "trust" é claramente empregada no seu texto. Diz o artigo primeiro :

"Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy in restraint of trade or commerce among the several states, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal".

(5) Quanto aos detalhes ver o artigo "O Estado como empreendedor econômico, "Revista do Serviço Público", vol. III — N. 1 — julho de 1941.

(6) J. E. Bullard, Our Federal Holding Company. Public Service Magazine, janeiro de 1941, pág. 37.

Como se vê, o Sherman Act não é especificamente uma "Anti-Trust Law", mas uma lei contra todas as organizações, acordos e ações monopolistas; atinge por conseguinte mais os cartéis do que os trusts, no sentido que definimos. Contudo, foi ela aplicada diversas vezes também contra os trusts havendo alguns dos maiores dentre eles, como a Standard Oil Co. of New Jersey (1911), a American Tobacco Co. (1911), o trust químico Du Pont de Memours (1912), sido dissolvidos por um veredictum da Corte Suprema. Os trusts condenados a desaparecer foram divididos em suas diferentes partes e as sociedades filiadas declaradas independentes. Às vezes essa "independência" era puramente formal, porque os antigos membros do trust continuavam sua cooperação mesmo sem contratos e suas ligações administrativas visíveis. A esse acordo secreto e não escrito entre os dirigentes de diversas empresas chama-se "gentlemen's agreement".

O Sherman Act foi completado por uma longa série de outras leis antimonopolistas, concernentes a indústrias especiais ou a processos particulares de trusts e cartéis. Um dos mais recentes e dos mais interessantes é o "Public Utility Holding Company Act" de 1935.

Na década entre 1920 a 1930 a forma de organização dos holdings, principalmente na indústria elétrica americana, prestou-se a manobras financeiras. As companhias holdings emitiam ações e obrigações para centenas de milhões de dólares e ofereciam-nas à subscrição pública. Cavalheiros pouco escrupulosos fundavam acima dos holdings "super-holdings", para desse modo conseguirem mais dinheiro. Os capitais dos trusts de eletricidade foram assim dobrados e triplicados, sem que novos valores reais fossem criados na mesma proporção. O resultado disso foi uma baixa particularmente grave dos títulos das companhias de eletricidade, durante a crise, e, afinal, em 1932, o *afundamento* de um dos maiores trusts elétricos, o trust Insull.

Roosevelt, quando de sua primeira campanha eleitoral já denunciava esse sistema abusivo dos holdings (7) e, eleito presidente, insistia sobre

uma vigilância financeira das Public Utilities, ou seja das companhias de eletricidade, de gás e de água. Segundo a lei de 1935, essas companhias devem ser registadas e submetidas a controle permanente. Aquelas que não servem à economia nacional — os holdings puramente especulativos — podem ser dissolvidos. O controle é exercido pela Securities and Exchange Commission (SEC), que também exerce vigilância sobre as bolsas de valores.

Desde o começo do século existem nos Estados Unidos organismos governamentais de controle dos trusts. O Bureau of Corporation, criado em 1903 para as investigações sobre os trusts, foi depois aumentado, sob a denominação de "Federal Trade Commission". Em vez de investigar ocasionalmente, devia exercer vigilância permanente sobre todas as sociedades e pessoas que pudessem ser visadas pela legislação anti-trust. Ademais, a Commission tinha certos poderes executivos contra as práticas ilegais.

Em 1938 o "Temporary National Economic Committee" inaugurou nova e ampla investigação, presidida pelo senador O'Mahoney, a qual estabeleceu copiosa documentação sobre o estado dos trusts; por ela se verificou que as tendências monopolistas desses organismos tornaram-se mais fracas.

Se bem que os países europeus tenham procedido ao controle público dos cartéis, os trusts na Europa gozam de liberdade quasi absoluta. O problema da vigilância especial, mesmo da repressão aos trusts, foi absolutamente discutido, mas uma legislação sistemática, à maneira da dos Estados Unidos não existe em parte alguma da Europa. Todavia, certas medidas preparatórias de um controle eventual dos trusts pelas autoridades públicas foram tomadas. Na Noruega e na Húngria o registo dos trusts e de seus acordos é obrigatório. Na Alemanha o "decreto contra os abusos das entidades econômicas poderosas", de 1923, chamado geralmente "Kartellverordnung", dá ao governo a possibilidade de intervir nos trusts e nos cartéis, mas só os contratos de caráter abusivo podem ser anulados, não podendo os trusts ser dissolvidos.

Na Inglaterra o problema do controle público dos trusts tem sido estudado com particular cui-

(7) Franklin D. Roosevelt, Looking Forward. New York, 1933, págs. 31-32.

dado por diversos comités de investigação notadamente o "committee on Trusts" em 1918 e o "committee on Industry and Trade" (Balfour Committee) entre 1924 e 1929. Um grupo de eminentes políticos e economistas, entre eles Sir Jonh Simon, J. M. Keynes, sir Walter Layton, propuseram o registo e a vigilância especial das sociedades cujo ativo excedesse de um milhão de libras esterlinas e que, direta ou indiretamente, controlassem mais de 50% da fabricação ou do comércio de um produto na Grã-Bretanha (8). Mas o

(8) Britain's Industrial Future being the Report of the Liberal Industrial Inquiry, London 1928, págs 95.

"Committee Balfour", oficial, opôs-se a essa sugestão.

Em diversos países os próprios governos tem exigido a concentração das empresas. Tal foi o caso da Inglaterra, onde o Coal Act de 1938 ordenou a fusão das pequenas sociedades mineiras, muito fracas financeiramente para obterem melhor rendimento das minas. Esses "trusts obrigatórios" correspondem aos "cartéis obrigatórios" existentes hoje em muitos países. Mesmo os países considerados particularmente individualistas tem reconhecido que a concentração das forças financeiras e técnicas e, para isso, a formação de unidades industriais e comerciais maiores, são indispensaveis ao progresso econômico.

---

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU  
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS  
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO  
ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO**

---