

**ANÁLISE DE CONTEÚDO DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI DO LEITE DA ALE/RO A PARTIR DO PARADIGMA ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO**

**ANALYSIS OF CONTENTS OF THE FINAL REPORT OF THE COMMISSION PARLIAMENTARY INVESTIGATION - CPI MILK OF ALE / RO FROM STRUCTURE-CONDUCT-PERFORMANCE PARADIGM**

Otacílio Moreira de Carvalho, Cleicione Barbosa de Souza, Maiari Guides de Alencar, Guilherme Marques de Oliveira, Felipe Gilmar Cardoso, Erasmo Moreira de Carvalho.

Universidade Federal de Rondônia - Brasil

**RESUMO:** Esta pesquisa realizou uma análise de conteúdo sobre o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Assembleia Legislativa de Rondônia que investigou possível formação de cartel na cadeia produtiva do leite em Rondônia. A pesquisa se apoiou no paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (ECD) abordado pela Teoria da Organização Industrial. A Cadeia Produtiva da pecuária de leite é uma das principais atividades socioeconômicas de Rondônia, e qualquer problema de relacionamento entre os agentes produtivos pode resultar em redução de sua competitividade. A teoria da Organização Industrial busca analisar qual a estrutura de mercado vigente em uma determinada indústria (setor), qual o comportamento dos agentes presentes nessa indústria e o desempenho desse segmento tendo em vista a estrutura e o comportamento dos agentes. Foi realizada uma análise crítica comparativa do Relatório Final da CPI, relativo aos trabalhos desenvolvidos pela comissão com o paradigma da ECD. A pesquisa identificou que os trabalhos da CPI do Leite não seguiram os princípios de análise do paradigma ECD, não conseguindo identificar uma potencial formação de cartel a que se propôs.

**Palavras-chave:** Organização Industrial. Estrutura-Condução-Desempenho. Cadeia Produtiva Agroindustrial. Análise de Conteúdo. Comissão Parlamentar de Inquérito.

**ABSTRACT:** This study conducted a content analysis on the final report of the Parliamentary Commission of Inquiry - CPI Legislative Assembly Rondônia investigating possible price-fixing in the milk chain in Rondônia. The research was based on the paradigm Structure-Conduct-Performance (SCP) addressed by Theory of Industrial Organization. The Productive Chain of dairy farming is a major socio-economic activities of Rondônia, and any relationship problem between productive agents can result in reducing their competitiveness. The theory of industrial organization which seeks to analyze the current market structure in a particular industry (sector), where the behavior of agents present in the industry and the performance of this segment in view of the structure and behavior of agents. A comparative critical analysis of the Final Report of the CPI on the work developed by the committee with the paradigm of ECD was performed. The research identified that the work of CPI Milk did

not follow the principles of analysis of ECD paradigm, failing to identify a potential cartel formation it has set.

**Key-words:** Industrial Organization. Structure-Conduct-Performance. Agroindustries Production Chain. Content Analysis. Parliamentary Commission of Inquiry.

## 1. INTRODUÇÃO

Até o início do século XX prevaleciam os pressupostos da economia neoclássica, na qual o mercado, fundamentado no liberalismo econômico que, guiado pelo mecanismo de preços, conduzia à economia ao equilíbrio, equacionando os problemas econômicos e a economia alcançava suas funções.

Com a crise econômica de 1929, tendo como pano de fundo excesso de produção e oferta, os pressupostos da economia liberal caíram em descrédito, uma vez observado falhas de mercado. Novas teorias do bem estar econômico e social baseado na presença do Estado surgem com maior ênfase e encontram aprovação nos meios acadêmico, científico e social.

A partir dos anos de 1930 o Estado ampliou sua participação na economia, com a implantação de atividades produtivas, regulando os mercados e estabelecendo leis e regulamentos para corrigir distorções causadas pela economia de livre mercado. Dentro das atividades do Estado encontra-se a manutenção da ordem econômica, fundamentada na coibição ao abuso de poder econômico e na promoção da livre concorrência.

Os atos de concentração e as condutas anticoncorrenciais de natureza horizontal e vertical bem como os casos de abuso de posição dominante são tipos de operações de ordem econômica onde atua o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

Em Rondônia, a denúncia de uma possível formação de cartel por parte dos laticínios em detrimento dos produtores rurais, foi alvo de investigação pela Assembleia Legislativa do Estado – ALE/RO nos exercícios de 2008 e 2009.

Há um conjunto de teorias que norteiam os trabalhos operacionais na investigação de condutas anti-concorrenciais por empresas que detêm poder econômico, destacando-se a teoria da Organização Industrial e o paradigma Estrutura-Conduta-Desempenho – ECD.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar se os trabalhos desenvolvidos pela CPI do Leite da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia estão em consonância com os pressupostos do paradigma ECD, dentro de um ponto de vista técnico e operacional.

A pecuária de leite em Rondônia é um dos setores mais importantes da economia estadual, reduzindo pressões sociais gerando renda e emprego. A investigação da CPI recaiu sobre as unidades industriais de leite (laticínios), em detrimento aos produtores rurais. Essa investigação, por si só, indica comportamentos não cooperativos entre os segmentos produtivos, sendo possível observar atitudes tomadas pelos agentes que reduzem a competitividade da atividade leiteira de Rondônia.

Ao abrir processo parlamentar para apurar ato lesivo à concorrência na cadeia do leite em Rondônia, pressupõe-se que os trabalhos devem ter como base aspectos legais e técnicos para surtirem os efeitos esperados. Com relação aos aspectos técnicos, nada mais comum do que esperar dos parlamentares a utilização de ferramentas da Organização Industrial. Desta forma, o paradigma ECD se apresenta como ferramenta eficiente para tal análise.

## **2. ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL E O PARADIGMA E-C-D**

De acordo com Koch (1980) a abordagem da OI consiste no estudo teórico-analítico de como a organização do mercado e o comportamento dos agentes influenciam o desempenho de um setor na economia e no bem-estar dos agentes. Scherer e Ross *apud* Farina *et al* (1997; 19) definem o escopo OI como a análise de como os processos de mercado orientam as atividades dos produtores em atender a demanda dos consumidores, as falhas do processo, como se ajustam para alcançar um desempenho próximo do padrão ideal. Para os autores, a estrutura de mercado orienta o comportamento dos agentes, que buscam atender a demanda dos consumidores de forma mais eficiente que os concorrentes, por meio de um desempenho superior. Essa busca por um desempenho superior, normalmente, vem acompanhado de condutas e práticas desleais. A teoria da OI busca identificar esses tipos de condutas e seus efeitos sobre o desempenho da economia.

A OI tem como principal vertente analítica o paradigma ECD que, segundo Montebello e Bacha (2007), busca estabelecer uma relação causal entre a estrutura de um mercado específica, a conduta das firmas e o desempenho dos agentes: o desempenho de uma firma depende da conduta que, por sua vez é influenciada pela a estrutura.

Para Azevedo (2006) a principal preocupação do paradigma ECD é a avaliação do desempenho de um mercado específico em relação ao desempenho esperado desse mesmo mercado em uma situação de concorrência perfeita. Busca analisar em que medida as imperfeições do mecanismo de mercado o limitam em atender as aspirações da sociedade.

### **3. ESTRUTURA DE MERCADO, CONDOTA DOS AGENTES E DESEMPENHO ECONÔMICO**

A estrutura de mercado refere-se a um número de características organizacionais que estabelecem inter-relações entre compradores e vendedores. Para propósitos políticos, significa aquelas características da organização de um mercado que parecem exercer uma influência estratégica sobre a natureza da concorrência e dos preços (BRUMER, 1981).

Segundo Riani (1998), em análises específicas das estruturas de mercado é possível verificar se as firmas irão atuar num sistema de mercado cujas características irão influenciar de forma significativa as decisões dos agentes, em especial sobre os tipos de bens que serão produzidos, quantidade, qualidade, preço de venda e outros atributos.

Segundo o autor a estrutura de mercado na qual determinada organização está inserida pode influenciar seu comportamento em termos de determinação de preços, taxa de lucro, oferta, citando fatores que dimensionam e dão forma às estruturas de mercado: a) número de firmas que atuam no mercado; b) tamanho das plantas de produção das empresas; c) relacionamento e interdependência entre as empresas; d) diferenciações ou similaridades entre as empresas e os bens produzidos; e) tipo de consumidor a ser atingido; f) informações dos compradores e dos vendedores quanto às condições de mercado; g) artifícios de comercialização e promoção dos bens produzidos; h) facilidade de acesso às tecnologias; e i) renda da sociedade e do segmento a ser atingido pela produção.

Segundo Ferguson (1996) o mercado de concorrência perfeita é um conceito ideal e forma a base para os demais modelos de comportamento econômico dos agentes. A essência do conceito de concorrência perfeita encontra-se nas hipóteses do modelo. A primeira refere-se à impessoalidade do mercado, não havendo rivalidade entre produtores no mercado e os compradores não reconhecem a sua competitividade vis-à-vis. Outra característica do modelo é a presença de um grande número de pequenos produtores em relação ao tamanho do mercado, impedindo os produtores de exercerem influência na formação dos preços (FERGUSON, 1996). A homogeneidade (substitutos perfeitos) do produto é uma terceira característica, significando que os compradores são indiferentes quanto à firma da qual venham adquirir o produto.

Há outros três modelos de estruturas de mercados considerados imperfeitos, com destaque para o monopólio e o oligopólio. O monopólio é uma estrutura na qual existe apenas um ofertante de uma mercadoria onde as empresas podem determinar os preços por meio do

controle da quantidade ofertada. Como não tem concorrentes, o monopolista pode restringir a produção, elevando os preços até que obtenha o máximo lucro. Comparado com um mercado competitivo, o monopólio produzirá quantidades menores a preços maiores do que os que prevaleceriam em uma situação competitiva, com perdas para o bem-estar (CADE, 2007). Sem rivalidade o monopolista pode também incorrer em ineficiências produtivas: empresas monopolistas têm pouco estímulo para perseguir inovações e elevar a qualidade de seus produtos. A existência de concorrentes gera a necessidade de investir e inovar, condição para não perder participação de mercado. Isso implica maior desenvolvimento tecnológico e benefícios para a sociedade (CADE, 2007).

Entretanto, o monopólio pode constituir uma forma eficiente de organizar a produção quando existem elevadas economias de escala e escopo, em relação ao tamanho do mercado atendido pelo monopolista. Quando isso ocorre, seria ineficiente a presença de mais de um produtor no mercado, característica do monopólio natural. Nesse caso, como a presença de rivais será eliminada pela própria concorrência, o controle do poder de monopólio exige a regulação do mercado (CADE, 2007).

Oligopólio é um tipo de estrutura mercado em que poucas firmas são responsáveis pela maior parte ou por toda a produção. Em um oligopólio, as firmas influenciam os preços de mercado e interagem entre si de forma estratégica (CADE, 2007). Há vários modelos de oligopólio. As firmas podem se comportar, por exemplo, de forma sequencial - com uma firma líder decidindo o preço ou a quantidade e sendo acompanhada pelas outras. Também podem tomar decisões de forma simultânea ou cooperativa. Nesta última, elas tentam maximizar os lucros do setor decidindo preços e produção como se fossem uma firma monopolista. É o caso da formação de cartel.

A conduta dos agentes refere-se aos padrões de comportamento que as firmas seguem para se adaptar aos mercados nos quais atuam, ao complexo de atuações, práticas e políticas que os vendedores utilizam para coordenar suas diversas decisões, chegar à conclusão dos preços que deverão fixar, das produções que deverão fabricar, dos custos que poderão incorrer, dos desenhos dos produtos que irão oferecer, entre outros (BRUMER, 1981).

A conduta é um componente importante da OI, rompendo aqui com um dos pressupostos básicos da economia tradicional, na qual tratava a firma como uma organização tomadora de preços. Segundo Azevedo (1998) a moderna OI, baseada nos preceitos de Mason, considera a firma ativa, que age no sentido de modificar o ambiente no qual está inserida e os preços não é dado pelo mercado, mas, sim, uma variável de escolha das firmas.

Para Azevedo (1998) as contribuições de Mason abriu espaço para um conjunto de estudos acerca das estratégias empresariais, como gastos em marketing, Pesquisa e Desenvolvimento, diferenciação de produtos, mudanças tecnológicas e outras condutas empreendidas pelas firmas com objetivos diversos, que não somente o lucro.

Além das estratégias das firmas, consideradas condutas legais, é possível também a ocorrência de condutas anticoncorrenciais. Uma conduta anticoncorrencial é qualquer prática adotada por uma firma estabelecida no mercado, que possa, ainda que potencialmente, causar danos à livre concorrência, mesmo que não haja por parte do infrator a intenção de prejudicar o mercado (CADE, 2007). Ainda segundo o CADE, somente o poder de mercado não configura ato ilegal, mas quando uma firma ou grupo de firmas abusa desse poder por meio da adoção de condutas que ferem a livre concorrência, essa prática é considerada lesiva, um abuso de poder econômico, sendo coibida pela lei antitruste do país, normatizada por um conjunto de regras do SBDC.

O artigo 20 da Lei nº 8.884/94 classifica uma conduta como infração à ordem econômica quando essa conduta tem por objeto ou possa acarretar os seguintes efeitos, ainda que potencialmente: limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência; aumentar arbitrariamente os lucros das firmas; dominar mercado relevante de bens ou serviços; ou quando tal conduta significar que a firma está exercendo seu poder de mercado de forma abusiva (BRASIL, 1994, CADE, 2007).

A caracterização de uma infração à ordem econômica ocorre independentemente de culpa e pode ser configurada ainda que os efeitos nocivos sejam somente potenciais. Quando a conquista ou domínio de mercado é resultante de processo natural decorrente da maior eficiência da firma em relação a seus concorrentes, a conduta é considerada perfeitamente legal do ponto de vista da defesa da concorrência (CADE, 2007).

O desempenho refere-se aos resultados finais que são atingidos pelas firmas ao seguir as linhas de condutas escolhidas. Em sentido amplo, a estrutura de um mercado e a conduta das firmas em relação a essas condições estruturais podem ser tomadas em termos de desempenho da indústria. Para as empresas que atuam como vendedoras, esses resultados medem os ajustamentos das empresas à demanda efetiva por seus produtos, para as empresas compradoras de bens, eles medem as qualidades dos ajustamentos feitos pelas empresas às condições de oferta dos bens que elas compram (BRUMER, 1981).

Segundo Azevedo (1998) o desempenho da economia é determinado pelo conjunto de estratégias que define a conduta e o comportamento das firmas. Cada firma tem a possibilidade de desenvolver estratégias com a finalidade de aumentar sua participação no

mercado, no entanto, cada estratégia tem um impacto diferente sobre o desempenho da economia. O autor cita o exemplo dos gastos em pesquisa e desenvolvimento pelas firmas, que se refletem no aumento da eficiência dinâmica, contribuindo para a melhoria da qualidade e na queda dos custos de produção e preço dos produtos. Por outro lado, uma estratégia voltada para a formação de cartel buscando elevar preços tem efeito oposto. Introduz-se ineficiências alocativa e produtiva gerando reflexos negativos na economia.

Mason classificava as empresas de acordo com os tipos de estruturas de mercado, observando o grau de concentração do mercado, as estruturas dos mercados fornecedores e as características do produto (AZEVEDO, 1998). Dado um tipo de estrutura de mercado, as empresas optariam por uma estratégia (conduta), que, juntamente com a estrutura de mercado em que se inseria, determinariam o desempenho do sistema. Deriva-se dessa cadeia causal o paradigma ECD: um tipo de estrutura de mercado condiciona a conduta das firmas com efeitos sobre o desempenho econômico (AZEVEDO, 1998).

#### **4. SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA – SBDC**

As imperfeições de mercado podem resultar em concentrações econômicas ou em condutas anticompetitivas que reduzem a eficiência da economia e restringem o bem-estar econômico e social (FIUZA e MOTTA, 2006). A Constituição Federal do Brasil de 1988 elegeu a concorrência como uma característica-chave da ordem econômica, consolidando a defesa da concorrência como uma das funções reguladoras do Estado.

De um lado vem se reduzindo a presença do Estado na esfera produtiva e, por outro, aumentando sua responsabilidade como agente regulador, trazendo novas formas de governança com a criação de agências reguladoras autônomas, que vêm implementando o marco regulatório dos serviços públicos potencialmente geradores de externalidades, seja na forma de monopólio natural ou de risco sistêmico (FIUZA e MOTTA, 2006).

Essas alterações no ambiente institucional e organizacional da defesa da concorrência no país podem ser ilustradas com a nova lei de concorrência do Brasil, a Lei nº 8.884/94 (BRASIL, 1994). Esta lei introduziu o controle de concentrações e trouxe importantes alterações, resultando na criação do SBDC, regido por instrumentos formais na esfera administrativa e jurisdicional e definindo a responsabilidade e competência das organizações que fazem parte do aparelho de repressão às concentrações de mercado e condutas anticoncorrenciais e na prevenção dessas condutas.

O SBDC é formado pela legislação antitruste e pelo conjunto de três organismos de defesa da concorrência de âmbito administrativo: a Secretaria de Defesa Econômica – SDE, a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Tendo como finalidade prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica (atos de concentração e condutas anticoncorrenciais) baseada na liberdade de iniciativa e livre concorrência, a legislação antitruste brasileira estabelece a forma de implementação da política de concorrência no país, dispondo sobre a competência dos órgãos encarregados de zelar pela prevenção e repressão de abusos do poder econômico.

Uma conduta anticoncorrencial é qualquer prática adotada por um agente econômico que possa, ainda que potencialmente, causar prejuízos à livre concorrência, mesmo que não haja intenção por parte do infrator. O poder de mercado por si só não é considerado ilegal, mas quando uma empresa ou grupo de empresas adotam condutas que ferem a livre concorrência, tal prática configura-se em abuso de poder econômico (CADE, 2007).

A Resolução nº 20/99 do CADE estabelece uma série de condutas consideradas restritivas à livre concorrência, destacando-se: prática de preços predatórios, formação de cartel, fixação de preços de revenda, acordos de exclusividade, venda casada, discriminação de preços e restrições territoriais e de base de clientes (CADE, 1999).

O CADE é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Justiça, com atribuições previstas na Lei nº 8.884, de 11/06/1994 (BRASIL, 1994). Suas principais funções é orientar, fiscalizar e apurar abusos de poder econômico, exercendo papel tutelador na prevenção e repressão dos abusos cometidos por empresas com poder de mercado. É o órgão responsável pelo julgamento dos processos e, com base na instrução da SDE e na análise dos pareceres, não vinculativos, emitidos tanto por esta e pela SEAE, decide sobre infração à livre concorrência nos casos de conduta e aprecia os atos de concentração submetidos à sua aprovação (BRASIL, 1994).

O SBDC atua em todo o país, contudo, devido sua centralização em Brasília e o número reduzido de colaboradores que atuam no sistema, os organismos de defesa da concorrência direcionam suas ações para infrações de âmbito federal. É comum condutas anticoncorrenciais de âmbito local (Estados e municípios) que passam despercebidos pelos agentes da região, não ocorrendo denúncia no SBDC.

## 5. METODOLOGIA

A pesquisa é bibliográfica do tipo análise de conteúdo, se fundamentando em uma análise do relatório da CPI do Leite da ALE/RO. Segundo Marques *et al* (2006), a análise de conteúdo é uma pesquisa bibliográfica consiste em analisar e interpretar contextualizadamente os escritos contidos em livros, jornais, periódicos, dissertações, teses, entre outros documentos que versem sobre o mesmo assunto. Os objetivos da análise de conteúdo consistem em descrever, interpretar, comparar e identificar representações individuais ou coletivas, mensagens veladas ou explícitas.

Segundo Bardin (1997) a análise de conteúdo visa obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantificáveis ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção destas mensagens.

Quanto aos procedimentos e concomitantemente à análise de conteúdo esta pesquisa se apoiou no método comparativo que, segundo Siena (1999) é empregado no estudo de semelhanças e diferenças entre diversos grupos sociais, organizações, documentos, entre outros, com o objetivo de verificar similitudes e explicar divergências.

O instrumento de análise foi o relatório da CPI da ALE/RO, emitido em 11/08/2009. A CPI foi instituída pelo Ato nº P/12/2008, alterada pelo Ato nº 15/2008-P, da Presidência da ALE, tendo como objeto certificar suposta existência da criação de cartel na comercialização de leite em Rondônia. Os dados foram tratados de forma qualitativa, a partir da extração e recorte das principais informações contidas no Relatório Final da CPI que possibilitaram a realização de comparações entre esse documento e o paradigma ECD.

Há um conjunto de fases para a análise de conteúdo, destacando-se as fases de pré-análise, obtenção de uma solução e resultados. Na pré-análise são organizados os materiais viabilizando a operacionalização da análise e sistematização das ideias, a formulação de objetivos, hipóteses e determinação do corpo da análise. Nesta fase são realizadas: a) leitura flutuante do material; b) escolha dos documentos para análise; c) formulação de hipóteses e objetivos; d) elaboração dos indicadores e referenciação dos índices para fundamentar a interpretação final; e e) preparação do material (SIENA, 2009).

A fase de exploração do material é a análise propriamente dita e consiste em operações de codificação, classificação e categorização de acordo com as regras delimitadas (SIENA, 2009). Segundo Holsti *apud* Siena (2009) a codificação é o processo no qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, permitindo uma descrição das características pertinentes. É a fase em que se questiona o que analisar e por que analisar. É nesta fase que ocorre o recorte de materiais, das regras e das categorias.

Na fase de tratamento dos resultados, obtidos pela análise de conteúdo, podem ser utilizados programas para auxiliar a identificação dos elementos que identifiquem a frequência, presença ou ausência de unidades de registro definidas na codificação, na qual, uma das etapas significativas, é a interpretação que se dá por inferência (SIENA, 2009).

<b>I. Verificação da existência de poder de Mercado</b>		
1. Delimitação do mercado relevante	Identificar os mercados relevantes de atuação das empresas investigadas ou o mercado afetado pela conduta (se forem diferentes).	Estrutura (E)
2. Análise da posição das empresas envolvidas nos mercados relevantes	- Cálculo do <i>market-share</i> das empresas investigadas, nos mercados relevantes identificados; - indicadores de concentração dos mercados	
3. Análise das condições de exercício do poder de mercado	- Formas de concorrência e grau de rivalidade nos mercados relevantes; - Avaliação das barreiras à entrada; - Possibilidade de concorrência por importações.	
Conclusão: há poder de mercado e condições para seu exercício?		
Não	- Os envolvidos não detêm poder de mercado; - É logicamente impossível haver danos à concorrência; - O caso deve ser encerrado.	
Sim	- É possível que a conduta provoque efeitos restritivos; - Passa-se à etapa seguinte para identificá-los.	
<b>II. Identificação dos efeitos anticompetitivos</b>		
1. Efeitos anticompetitivos	São diversificados e variáveis, conforme o tipo de conduta. Se houver algum efeito restritivo, passa-se à etapa seguinte.	Conduta (C)
<b>III. Identificação das eficiências geradas pela conduta</b>		
1. Eficiências	Também são variadas conforme o tipo de conduta. São típicas as economias de custos de transação.	Desempenho (D)
<b>IV. Conclusão/efeitos líquidos</b>		
Se positivos	Não há infração à ordem econômica	
Se negativos	Há infração: ordem para cessar a prática e penalidades (multas e outras)	

**Figura 1: Grade de Análise: Passos da análise antitruste para casos de condutas anticompetitivas**

**Fonte:** Adaptado de MELLO, In: KUPFER e HASENCLEVER, 2002, p. 502-503.

Nesta fase foi analisado o Relatório digitalizado onde, utilizando as ferramentas da informática, foi selecionado um conjunto de palavras relacionadas ao paradigma ECD, bem

como seus sinônimos, comparando-os ao contido no texto redacional do Relatório, facilitando a comparação. A Figura 1 traz um resumo dos termos-chave, configurando-se, em parte, o material selecionado, tratado por Vergara (2003) como grade de análise.

Complementarmente aos passos teóricos categorizados e classificados na Figura 2, também compôs a grade de análise a Resolução nº 20, de 09/06/1999, que estabelece regras para a análise de condutas anticoncorrenciais, como é o caso da formação de cartel. Os passos básicos dispostos na Resolução nº 20 (CADE, 1999) para análise são:

- Caracterização da conduta: a) Identificação da natureza da conduta (vertical ou horizontal) e definição de seu enquadramento legal; b) Verificação da existência de evidências suficientes da conduta nos autos.
- Análise da Posição Dominante: a) Delimitação do mercado relevante, geográfico e do produto; b) Estimativa das participações no conjunto das empresas no mercado relevante – com cálculo das participações, incluindo metodologias: Índices de Concentração – Ci, Índice de Herfindahl Hirschman – HHI, Coeficiente de Gini – F, e outros; c) Análise das condições concorrenciais, efetivas e potenciais (barreiras à entrada), no mercado relevante (incluindo condições institucionais).
- Análise da conduta específica: a) Avaliação dos danos anticoncorrenciais da conduta sobre este ou outro mercado; b) Exame de possíveis ganhos de eficiência econômica e outros benefícios gerados pela conduta; c) Avaliação final (ponderação) dos efeitos anticompetitivos e das eficiências econômicas da conduta.

## 6. RESULTADOS DA PESQUISA

No paradigma Estrutura, os principais aspectos pesquisados foram: a) número de agentes; b) participação de mercado – *market-share*; c) grau de concentração de mercado; d) barreiras à entrada de novas firmas; e) diferenciação de produtos; e f) integração vertical.

Com relação ao paradigma Estrutura, a CPI não realizou estudos da influência do número de compradores e vendedores que compõe a CPA do Leite em Rondônia – número de laticínios, de produtores rurais de leite, de empresas fornecedoras de insumos agrícolas e de fornecedoras de insumos para os laticínios, bem como o número de distribuidores – sobre o mercado. Como não há menção com relação ao número de compradores e vendedores, não foi realizado qualquer cálculo (HHI, Ci, G) para identificar posição dominante das firmas investigadas. Há no texto relativo à denúncia menção à importância da cadeia do leite com quantitativos aproximados de produtores rurais e laticínios:

De acordo com a justificativa do Deputado Jesualdo Pires, o requerimento para criação da CPI teve por objetivo maior, certificar a suposta existência da criação de cartel na comercialização de leite, setor que congrega cerca de 80.000 propriedades rurais, mais de 60 laticínios, o que significa mais de 300.000 pessoas envolvidas diretamente neste importante segmento econômico, o que coloca a cadeia produtiva do leite como um dos mais importantes no Estado (RONDÔNIA, 2009; 07).

Também há menção com relação a um possível monopólio no segmento de embalagens pela empresa Tetra Pak, contudo, somente presente na parte do relatório destinada às recomendações às Universidades e Órgãos de Pesquisas para que:

- a) promovam estudos sobre embalagens alternativas para os diversos tipos de leite e produtos lácteos, com vistas a quebrar o monopólio da empresa Tetra Pak e diminuir os custos das embalagens para a indústria, de forma que o produtor possa ser mais bem remunerado (RONDÔNIA, 2009; 50).

Apesar das menções, nenhuma informação mais consistente foi realizada acerca do número de agentes e trazida ao relatório, e, tão somente, conjecturas, denúncias e informações sem fundamentação técnica ou teórica. O relatório final não traz também qualquer informação técnica acerca da participação de mercado das empresas e se há concentração em um dos segmentos, a não ser o caso da Tetra Pak em que a Comissão presumiu um possível monopólio, caracterizado pela presença de uma única empresa no mercado de embalagens.

Também não há relato sobre possíveis barreiras à entrada de novas firmas no mercado ou conduta considerada abusiva por parte dos agentes. Quando a CPI recomenda a pesquisa para produção de embalagens alternativas, em relação a possível monopólio da Tetra Pak, deveria ter fundamentado as dificuldades de novas indústrias entrarem nesse segmento.

Não há menção à integração vertical dos agentes ou formalização de contratos de parceria de longo prazo que comprometa o desempenho dos produtores, como também não há relatos sobre estratégias das firmas, em especial os laticínios, na busca pela diferenciação do produto. O relatório menciona em diversos trechos as dificuldades técnicas enfrentadas pelos pequenos produtores rurais e médios e pequenos laticínios, que não conseguem melhorar seus produtos por dificuldades técnicas e pelo baixo preço recebido na venda de seus produtos, fatos esses encontrados pela Comissão a partir de testemunhos desses agentes, em audiências realizadas. Esses fatores podem caracterizar poder de mercado por parte de grandes laticínios e redes de supermercados, mas não caracteriza, a priori, crime configurado como abuso de

poder econômico, carecendo de uma análise mais criteriosa em relação aos métodos utilizados, como uma pesquisa-ação ou investigação sigilosa para caracterizar a prática desleal.

Com relação aos principais aspectos das condutas dos agentes, é possível destacar como elementos principais abordados nesta pesquisa: a) fixação dos preços: preço predatório, fixação de preços de revenda, discriminação de preços; lucros extraordinários; b) investimentos – grau de investimentos que denota poder de mercado; c) Pesquisa e Desenvolvimento; d) estratégias de mercado; e e) acordos: cartel, restrições territoriais e de base de clientes, acordos de exclusividade, venda casada, entre outras condutas.

Com relação à fixação de preços, a CPI relatou que ocorre prática de imposição de preços por parte dos grandes atacadistas e redes de supermercados, mediante audiências com os agentes representantes da cadeia produtiva. Também comentou sobre o alto custo da embalagem para o leite longa vida, em alusão a um possível monopólio da empresa Tetra Pak, na qual afirma que “a maior reclamação da indústria láctea estadual é a falta de um laboratório de análises de produtos lácteos e o alto custo da embalagem para o leite longa vida” (RONDÔNIA, 2009; 23)

Os pequenos e médios (laticínios) têm dificuldades de comercialização de produtos nos grandes centros consumidores, faltando uma estrutura logística de apoio e armazenamento. A maior parte do leite vai para a produção do queijo mussarela. Os preços praticados, principalmente com relação ao queijo, são impostos pelos grandes atacadistas e pelas grandes redes de supermercados. (RONDÔNIA, 2009, p.22).

A imposição de preços por parte dos agentes não configura, por si só, em conduta desleal, é necessário verificar se vem ocorrendo aumentos arbitrários dos lucros das firmas, ou, mais precisamente, a ocorrência de lucros extraordinários. A CPI teve acesso aos documentos dos agentes investigados e chegou a duas conclusões: 1) presunção de que as grandes redes de supermercados ficam com boa parte do lucro na cadeia produtiva; e b) margens de lucros consideradas abusivas por parte das redes de supermercados.

A CPI recebeu documentos, notas fiscais e recibos, dos produtores, das indústrias e dos supermercados, que comprovam os baixos preços pagos pelas indústrias aos produtores de leite e a forma de atuação das grandes redes de supermercados, que fica com boa parte do lucro na cadeia produtiva do leite (RONDÔNIA, 2009, p.21).  
(...) as atitudes comerciais das grandes redes de supermercados são condenáveis, e as

Análise de conteúdo do relatório final da comissão parlamentar de inquérito – CPI do leite da ALE/RO a partir do paradigma estrutura-conduta-desempenho Otacílio Moreira de Carvalho; Cleicione Barbosa de Souza; Maiari Guides de Alencar; Guilherme Marques de Oliveira; Felipe Gilmar Cardoso; Erasmo Moreira de Carvalho  
margens de lucro nos produtos lácteos podem ser consideradas abusivas; (RONDÔNIA, 2009, p.45).

Apesar das afirmações da CPI, não há metodologia no relatório final que comprove ou justifique que a rede de supermercados de fato recebe uma margem de lucro abusiva.

Constou no relatório a origem da denúncia, que se trata da reclamação dos produtores primários de leite com relação aos baixos preços pagos pelos laticínios, também não se configurando em conduta anticoncorrencial ou abuso de poder econômico, conforme pode ser observado na parte do relatório que introduz a denúncia e fundamenta a CPI:

O ponto de partida para as investigações da CPI foi a reclamação dos produtores de leite contra as indústrias de laticínios quanto ao baixo preço pago aos produtores e o alongamento do prazo entre o recebimento do produto e a data do pagamento (...). Por outro lado, os preços ao consumidor permaneciam inalterados (e elevados) nas prateleiras dos supermercados. A suspeita era de que os demais segmentos da cadeia, representados pela indústria e pelo comércio varejista, promoviam distorções graves no mercado, uma vez que os produtores eram obrigados a entregar o produto a preços vis. (RONDÔNIA, 2009; 20).

Com relação ao grau de investimentos, que potencialmente pode denotar poder de mercado e, como potencial consequência, abuso de poder econômico, a CPI não relata alto grau de investimentos realizados por grandes grupos que podem dar conotação de domínio. Relata tão somente a dificuldade dos pequenos produtores e médios e pequenos laticínios em melhorarem suas estruturas e seus produtos. A mesma situação ocorre com a questão da Pesquisa e Desenvolvimento.

Um fato que chama atenção no relatório, cuja finalidade é averiguar possível formação de cartel dos laticínios, é a recomendação dada ao Ministério Público de Rondônia:

para que se proceda a ações civis públicas e outras medidas judiciais cabíveis: a) para averiguar as indústrias de laticínios por promoverem reuniões para uniformizar e reduzir preços pagos aos fornecedores, conforme consta nos depoimentos dos produtores, o que caracteriza crime contra a ordem econômica, por formação de cartel e fraude contra a concorrência; b) para averiguar as grandes redes de supermercados que atuam no Estado, por seu relacionamento comercial com as indústrias de laticínios, por práticas comerciais com características de abuso do poder econômico e prejuízo à livre concorrência e ao Código de Defesa do Consumidor (RONDÔNIA, 2009; 47).

Essa recomendação indica que a CPI está atribuindo, de forma equivocada, a responsabilidade para outra organização apurar denúncia a que se propôs. De forma equivocada porque a competência para a investigação de condutas anticoncorrenciais é do SBDC, de acordo com a legislação antitruste brasileira. Desta forma, não foi concluída a ocorrência ou existência de acordos, conluíus ou, propriamente falando, a formação de cartel na CPA do leite em Rondônia, nem tampouco foi fundamentada de forma legal e metódica abusos de poder econômico por parte das firmas investigadas.

Com relação aos principais aspectos de desempenho das empresas e do mercado, é possível destacar como elementos principais abordados nesta pesquisa: a) margem de lucro das empresas; b) preço final; c) eficiência na produção; d) eficiência alocativa; e) equidade ou contribuição para a distribuição equitativa da renda; f) grau de restrição monopolista da produção; g) contribuição para a viabilização do pleno emprego dos recursos; h) atributos qualitativos do produto e sua conformidade aos padrões exigidos; e i) progresso técnico.

Das situações acima, a CPI fez menção aos aspectos relativos aos consumidores pagarem um preço elevado, tendo em vista as práticas e condutas dos grandes laticínios e da rede de supermercados, bem como do segmento de embalagens, e, também, sobre a baixa adoção de técnicas e aquisição de equipamentos por parte dos produtores primários (produtores rurais), tendo em vista esses agentes terem sua renda exprimida pelas ações dos laticínios. Faz menção ainda a possíveis preços abusivos cobrados dos laticínios aos produtores rurais, concluindo que lucro extraordinário ou margem elevada de lucros de alguns agentes. Tais enunciados é possível identificar pelos trechos do relatório:

Os preços praticados (...) são impostos pelos grandes atacadistas e pelas grandes redes de supermercados. (RONDÔNIA, 2009; 22). (...) É necessário que se estabeleça um preço de referência para o leite, a partir do qual se estabeleceria o preço final ao consumidor. (...) as atitudes comerciais das grandes redes de supermercados são condenáveis, e as margens de lucro nos produtos lácteos podem ser consideradas abusivas; as indústrias, submetidas às pressões do varejo, recompõem suas margens de lucro reduzindo os preços aos produtores. O custo da embalagem do leite UHT para a indústria foi mais elevado, no período analisado pela CPI, que o preço do leite pago ao produtor; (45-46).

Em momento algum o relatório faz menção a problemas relacionados a eficiência alocativa e da produtividade, se há concentração de renda e exercício de poder de mercado no

segmento produtivo ou comercialização, se há restrição monopolista, se vem aumentando o desemprego e saída de empresas do mercado. Pelo contrário, o relatório da CPI faz menção a aspectos positivos da pecuária do leite em Rondônia, como quantidade de produtores e número elevado de pessoas que participam diretamente do mercado (cerca de 300.000 pessoas). O relatório afirma que “é necessária a adoção de um programa educativo e agressivo de aumento do consumo de leite, principalmente o pasteurizado, e produtos lácteos” (RONDÔNIA, 2009; 46), deduzindo-se que o consumo é inferior à produção, também ilustrado no trecho abaixo:

É necessária uma medida enérgica (...), a obrigar o Poder Público a utilizar, no mínimo, 30% (trinta por cento) de derivados do leite nas compras para abastecimento alimentar dos diversos setores - programas como merenda escolar, alimentação para hospitais, creches e presídios. (RONDÔNIA, 2009; 46).

Há menções, contudo, sobre a qualidade do produto primário, o que, em primeira análise, fundamentaria os baixos preços praticados pela rede de laticínios. Contudo, a menção é apenas uma conjectura, também sem fundamentação:

Há necessidade de o Estado aumentar o quantitativo de técnicos da SEAGRI e EMATER para apoio aos produtores de leite. Deve-se criar projetos de incentivo aos filhos de agricultores para dar assistência, monitorados por médicos veterinários, agrônomos e zootécnicos, dando apoio aos produtores de leite. Estes filhos e filhas de agricultores teriam micro regiões de atuação, cujos objetivos seriam as melhorias da qualidade da saúde, manejo e genética. (RONDÔNIA, 2009, p.26)

Da mesma forma, o relatório argumenta, em diversos trechos, sobre a qualidade duvidosa dos produtos lácteos, em especial o leite UHT, contudo, sem fundamentar o argumento. O relatório se contradiz a crítica à qualidade dos produtos lácteos ao recomendar a implantação de laboratório em Rondônia para análise da qualidade do leite:

Assim, o leite UHT, com uma qualidade que pode, em alguns casos, ser duvidosa, e com uma embalagem que, além de dispendiosa (...), causa danos ao meio ambiente. (RONDÔNIA, 2009; 36). (...) fica clara a precariedade da inspeção federal em Rondônia e, provavelmente, em todo o País. Essa situação aumenta a possibilidade de fraudes, induz à continuidade da informalidade no setor lácteo e dificulta a ação das indústrias sérias, que enfrentam a concorrência desleal daqueles que não

Análise de conteúdo do relatório final da comissão parlamentar de inquérito – CPI do leite da ALE/RO a partir do paradigma estrutura-conduta-desempenho  
Otacílio Moreira de Carvalho; Cleicione Barbosa de Souza; Maiari Guides de Alencar; Guilherme Marques de Oliveira; Felipe Gilmar Cardoso; Erasmo Moreira de Carvalho

cumprem as normas sanitárias e até fraudam os produtos que processam, valendo-se de artifícios que comprometem a qualidade, nocivos à saúde pública. (39). (...) o leite UHT (longa vida), cujo consumo vem sendo imposto ao País pela indústria de embalagens Tetra Pak, ao contrário do que se propala, pode não ser de boa qualidade, dando margem a fraudes, como a adição de soro. Esse fato, talvez, explique o grande volume de soro em pó que entrou no País em 2001; (45-46) (...) é necessária a implantação de um laboratório de análise do leite em Rondônia (46).

É possível deduzir do relatório que não há problemas significantes no desempenho da cadeia produtiva do leite em Rondônia, e que o produtor rural sofre a pressão de preços baixos pagos pelos laticinistas, contudo, não se configurando abuso de poder econômico.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa cumpriu seu objeto ao analisar o relatório final da CPI do Leite da ALE/RO, que se propôs identificar suposta formação de cartel por parte dos laticínios, buscando relacionar a análise ao paradigma ECD. Cabe ressaltar que a CPI não se utilizou metodologias para basear sua análise de formação de cartel ou configurar abuso de poder econômico por parte dos agentes. Não há qualquer menção à metodologia de análise por parte da CPI, em especial aos métodos comumente utilizados pelas organizações do SBDC.

A CPI não chegou à conclusão de que há, de fato, formação de cartel por parte dos laticínios, passando a responsabilidade para o Ministério Público de Rondônia identificar esse possível cartel, finalidade para qual a CPI foi constituída.

A CPI também não se baseou em análise de estrutura de mercado para identificar possível concentração e a probabilidade de ocorrência de comportamentos desleais por parte de agentes produtivos, como laticínios, indústria de embalagens e rede de supermercados.

Não foi caracterizado pela CPI, de forma concreta, qualquer ato que indique conduta desleal, afirmando apenas que há lucros elevados por parte dos laticínios e do mercado distribuidor, pressionando os preços pagos aos produtores, sendo que esses não dispõem de capital necessário para modernizar/tecnificar sua produção.

Cabe ressaltar que não foi identificado baixo desempenho competitivo da cadeia produtiva, fato comum num caso de formação de cartel. Tão somente o relatório ilustrou a situação do pecuarista leiteiro que tem sua situação precarizada pelos baixos preços recebidos.

É importante frisar aqui que a investigação sobre condutas anticoncorrenciais no Brasil é de responsabilidade das organizações que compõe o SBDC, cabendo à ALE/RO encaminhar denúncia ao SBDC para investigação, que utilizará metodologias e ferramentas da OI para a análise do possível cartel, bem como outras condutas anticoncorrenciais que por ventura possam ocorrer na cadeia do leite em Rondônia.

Contudo, a CPI conseguiu identificar que os principais problemas encontram-se na rede de distribuição e na indústria de embalagem, uma vez que o ponto inicial da CPI foi uma possível conduta desleal da indústria laticinista. Também identificou gargalos na produção primária, e a necessidade de especialização dos produtores de leite.

## REFERÊNCIAS

- Azevedo, P. F. de. (2006). Organização industrial. In: Pinto, D. B.; de Vasconcellos, M. A. S. (orgs.). *Manual de economia da equipe de professores da USP*. 5. ed. – São Paulo: Saraiva.
- Bardin, L. (1997). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Guia prático do CADE: a defesa da concorrência no Brasil. 3. ed. Revista e ampliada – São Paulo: CIEE, 2007.
- Farina, E. M. M. Q.; et al. (1997). *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: FAPESP/Editora Singular.
- Ferguson, C. E. (1996). *Microeconomia*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Fiuza, E. P. S.; Motta, R. S. da. (coordenadores). (2006). *Métodos quantitativos em defesa da concorrência e regulação econômica*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Koch, J. V. (1980). *Industrial organization and prices*. 2. ed. - London: Prentice/ Hall International.
- Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994*. (1994). Brasil. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Recuperado em 18 de maio de 2010, de <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8884.htm>.
- Marques, H. H.; et al. (2006). *Metodologia da pesquisa e do trabalho científico*. Campo Grande: UCDB.
- Mello, M. T. L. (2002). Defesa da concorrência. In: D. Kupfer & L. Hasenclever (Org.). *Economia industrial - fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- Montebello, A. E. S.; Bacha, C. J. C. (2007). Estrutura de mercado e desempenho da indústria brasileira de celulose: período de 1980 a 2005. *Revista Pesquisa e Debate*, 18 (1), 83-104.
- Resolução nº 20, de 09 de junho de 1999*. Brasília. CADE. (1999). Ministério da Justiça, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE. Dispõe, de forma complementar, sobre o Processo Administrativo, nos termos do art. 51 da Lei 8.884/94. Diário Oficial da União, de 28/06/99. Recuperado em 18 de fevereiro de 2011, de <http://www.cade.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%2020,%20de%209%20de%20junho%20de%201999.pdf>.
- Riani, F. (1998). *Economia: princípios básicos e introdução à microeconomia*. São Paulo: Pioneira.

Análise de conteúdo do relatório final da comissão parlamentar de inquérito – CPI  
do leite da ALE/RO a partir do paradigma estrutura-conduta-desempenho  
Otacílio Moreira de Carvalho; Cleicione Barbosa de Souza; Maiari Guides de Alencar; Guilherme Marques de  
Oliveira; Felipe Gilmar Cardoso; Erasmo Moreira de Carvalho

RONDÔNIA. Relatório final da comissão parlamentar de inquérito. Objeto: Averiguação da Cadeia Produtiva do Leite. Disponível em: < [www.ale.ro.gov.br](http://www.ale.ro.gov.br) >. Acessado em 19 de abr de 2010.

Siena, O. (2009). *Metodologia da pesquisa científica: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos*. [Mimeo]. Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO.

Vergara, S. C. (2003). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 4. ed. – São Paulo: Atlas.