

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/181414>

Please be advised that this information was generated on 2021-04-22 and may be subject to change.

## **A ascensão da regulação concorrencial de caráter neoliberal na Comunidade Europeia**

*The ascendancy of neoliberal competition regulation in the European Community*

### **Angela Wigger**

Professora de Economia Política Global e Relações Internacionais na Radboud University. Nijmegen, Holanda. E-mail: a.wigger@fm.ru.nl

### **Hubert Buch-Hansen**

Professor de Economia Política Internacional na Copenhagen Business School. Copenhagen, Dinamarca. E-mail: hb.dbp@cbs.dk

**Versão Original:** Artigo originalmente publicado em NOUSIOS, Petros; OVERBEEK, Henk; TSOLAKIS, Andreas (eds.). *Globalisation and European Integration: Critical approaches to regional order and international relations*. London/New York: Routledge, 2012.

### **Tradução:**

Mozart Silvano Pereira

Doutorando em Teoria e Filosofia do Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ).

**Resumo**

O presente artigo trata do processo de reorientação das políticas de regulação econômica da Comunidade Europeia a partir dos anos 80 em direção a uma concepção neoliberal de economia. A partir de uma perspectiva crítica, os autores analisam como o discurso neoliberal foi progressivamente ganhando espaço e voz entre os principais atores políticos europeus e como ele conseguiu se consolidar como matriz hegemônica de regulação concorrencial no âmbito da Comunidade Europeia. (Resumo redigido pelo tradutor).

**Palavras-chave:** regulação concorrencial; neoliberalismo; Comunidade Europeia.

**Abstract**

The present article discusses the process of reorientation of the economic regulation policies of the European Community towards a neoliberal conception of the economy from the 80's onwards. From a critical perspective, the authors analyze how neoliberal discourse has gradually gained space and voice among the main European political actors and how it has managed to consolidate itself as a hegemonic model of competition regulation within the European Community. (Abstract written by the translator)

**Keywords:** competition Regulation; neoliberalism; European Community.

A regulação concorrencial constitui uma áreas de atuação política fundamentais da União Europeia (UE). Já presente no preâmbulo do Tratado de Roma de 1957, no qual foi fundada a Comunidade Econômica Europeia (CEE, doravante referida como CE), a regulação concorrencial recebeu um status constitucional forte, assentando a base legal para a instituição de "um sistema que assegure que a concorrência no mercado interno não seja distorcida" (artigo 3, f). As disposições efetivas acerca da concorrência vieram a abranger os temas de cartéis, práticas restritivas, abuso de posição dominante, empresas públicas e auxílios estatais, tendo sido estipuladas nos artigos 85 a 94, que foram posteriormente renumerados pelo Tratado de Amsterdã e pelo Tratado de Lisboa tornando-se artigos 101 a 109 (por uma questão de simplicidade, daqui em diante será usada a numeração referente aos artigos do Tratado de Lisboa). Pouco depois de sua inauguração, a Direção-Geral (DG) da Concorrência da Comissão Europeia foi investida de vastos poderes de decisão e investigação para a aplicação da legislação concorrencial, e, em 1989, esses poderes foram ainda mais ampliados para o campo de controle de fusões. Até hoje, não há outro campo de atuação política no qual a Comissão Europeia goze de competências tão amplas, e na qual os estados membros e o Parlamento Europeu tenham tão pouca voz.

Embora as regras sobre concorrência trazidas pelo Tratado tenham permanecido praticamente as mesmas desde sua promulgação, a partir de meados dos anos 80 uma transformação profunda no modo em que a concorrência é regulada pela DG da Concorrência ocorreu. Mais precisamente, seu *conteúdo*, sua *forma* e seu *escopo* passaram a adquirir uma orientação cada vez mais neoliberal. Esse artigo defende que tal transformação está dialeticamente relacionada com a ascensão e a consolidação generalizada do neoliberalismo como um discurso corrente, e com a transnacionalização do modo de produção capitalista que lhe é subjacente. A primeira seção introduz a perspectiva da economia política crítica, que fundamentará a análise do restante do artigo. Tomando como ponto de partida a conceitualização de Overbeek (1999) acerca dos três momentos da ascensão do neoliberalismo, as três seções seguintes discorrem sobre o processo de desconstrução, construção e consolidação das ideias neoliberais no campo da regulação

concorrencial da CE. A quinta seção analisa a continuação do projeto neoliberal diante do fortalecimento de sua contestação no contexto da atual crise econômica global. A seção de conclusão retoma as descobertas e reflete a respeito das consequências sociais mais amplas do modelo neoliberal de regulação concorrencial da CE.

### **I. Reflexões teóricas sobre regulação concorrencial**

Em comparação com a abundância de literatura produzida sobre outros campos de regulação do mercado, a regulação concorrencial sofre de uma escassez crônica de contribuições da ciência política. O tema é dominado por estudos jurídicos e econômicos, que na maior parte se concentram exclusivamente em questões de técnica jurídica ou econômica e, desse modo, acabam providenciando uma perspectiva um tanto estreita e limitada acerca da regulação concorrencial (Cf., por exemplo, Faull e Nikpay, 2007; Neumann, 2001). Foi apenas com a renovação do ímpeto do projeto de integração europeia, especialmente a partir dos anos 90, que contribuições feitas por cientistas políticos sobre o assunto começaram a aparecer (Doern e Wilks, 1996; Freyer, 2006; Baskoy, 2008; Cini e McGowan, 2008). Apesar de seus muitos méritos, esses estudos se restringiram, em larga medida, à descrição superficial dos processos políticos e produziram predominantemente reflexões sobre questões intrainstitucionais e judiciais sem localizá-las nos desenvolvimentos mais amplos do capitalismo e das relações sociais de poder que lhes são subjacentes. Assim como a literatura jurídica e econômica, as análises feitas por cientistas políticos foram incapazes de enfatizar a natureza profundamente política, e, portanto, historicamente contingente, da regulação concorrencial da CE.

Em nítido contraste, a perspectiva da economia política crítica aqui esboçada insiste que a regulação concorrencial é profundamente política e precisa ser entendida no contexto mais amplo do capitalismo e sua reprodução. A lógica predominante no capitalismo é a da acumulação de capital, sendo que "capital" deve ser entendido como riqueza acumulada que

pode ser usada para acumular mais riqueza. Esse processo não é livre de problemas, mas está atravessado por uma série de contradições sociais (Jessop, 2002: 20–1). Uma dessas contradições surge da dinâmica da concorrência, entendida como a disputa entre empresas pelo lucro e pela sobrevivência econômica. A concorrência cria incentivos para que as empresas inovem, melhorem sua qualidade e mantenham baixos os preços de seus produtos e serviços. Contudo, empresas expostas à concorrência também possuem uma tendência a evitar pressões concorrenciais por meio da concentração econômica sob a forma de fusões e aquisições, ou por meio de acordos entre empresas, como cartéis e outras práticas restritivas. Essas condutas podem levar à formação de grupos oligopolistas que ameaçam reduzir e, em última análise, arruinar o próprio processo de competição.

Mercado capitalistas nunca são autorregulados, ou guiados por aquilo que Adam Smith (1776: 572) denominou de "mão invisível". A reprodução ampliada do sistema capitalista depende, dentre outras coisas, de formas variadas de regulação que estabilizem a acumulação contínua de capital. Tal "estabilização", entretanto, é essencialmente frágil devido à natureza inerentemente contraditória e dinâmica do sistema e seus agentes. Como afirmou Lipietz (1983: 19), "as relações capitalistas estão elas mesmas sujeitas à alteração histórica profunda e a grandes variações entre uma formação socioeconômica e outra, dependendo da história da luta e dos movimentos sociais". Pode ser que a regulação concorrencial constitua um elemento específico na estrutura regulatória mais ampla do Estado que serve para assegurar a permanência e a estabilização do modo de produção capitalista. Em termos históricos, no entanto, nem todas as formas de estruturas regulatórias de Estado contiveram tal elemento. Além disso, o *conteúdo*, a *forma* e o *escopo* da regulação concorrencial podem variar no espaço e no tempo. Quanto ao *conteúdo*, ela pode abordar vários objetos, como cartéis, dominação comercial, fusões ou auxílios estatais, e ao regulá-los beneficiar certos grupos sociais mais do que outros. Quanto à *forma*, ela pode ser aplicada por autoridades politicamente independentes, envolver tomadores de decisão políticos ou ser deixada para agentes comerciais privados que litigam nos tribunais. Por fim, quando ao *escopo*, ela pode envolver diferentes

jurisdições espaciais: pode ser nacional, regional ou global (Cf. Buch-Hansen, 2008).

A regulação concorrencial, como qualquer outro tipo de regulação, nunca é uma resposta de caráter funcionalista ou "teleológico" às "necessidades do capitalismo", mas resulta das ações de agentes que têm certas concepções sobre como o capitalismo deve ser regulado em um dado espaço social. Tais concepções são constituídas por discursos, entendidos como conjuntos de ideias que "providenciam um filtro cognitivo, uma moldura, ou lentes conceituais ou paradigma por meio do qual questões econômicas e políticas são ordenadas e tornadas inteligíveis" (Hay e Rosamond, 2002: 151). Discursos existem independentemente de agentes, mas podem ser internalizados e implantados na retórica e na prática (ibid.: 150–2). Eles estabelecem o horizonte de relevância de práticas sociais, soluções políticas e ajustes regulatórios e institucionais. É possível distinguir dois níveis de discurso: um discurso geral e um discurso específico relativo à área de atuação política. Os discursos gerais prescrevem como a economia deve ser regulada em um dado espaço social, podendo ser traduzidos para discursos mais detalhados específicos à área de política. A regulação concorrencial pode ser influenciada por um ou mais discursos específicos de regulação que terão a função de prescrever seu propósito social, quais objetos concretos envolverá (conteúdo), como será aplicada (forma) e em qual jurisdição funcionará (escopo). O impacto de um discurso específico à área de atuação política com conteúdo, forma e escopo particulares em uma dada conjuntura provavelmente estará relacionado ao status do discurso geral de regulação do qual ele emanou

Entendido como um discurso geral, o neoliberalismo é comumente identificado com elementos como a retração do Estado de bem-estar social, privatizações, desregulamentações, liberalização do comércio, financeirização, ajustes estruturais e monetarismo. Em sua lógica, diante de problemas de regulação é dada primazia para respostas baseadas no mercado, as quais são legitimadas intelectualmente pela economia neoclássica e sustentadas por uma retórica política de crescimento econômico, competitividade, eficiência e riqueza. O neoliberalismo enquanto discurso geral se esforça "para intensificar

a mercantilização das relações sociais em todas as esferas da vida" (Brenner *et al.*, 2010: 2). Já enquanto um discurso específico de regulação concorrencial, o neoliberalismo defende um *conteúdo* restrito focado "apenas na concorrência", o que é justificado com base em argumentos de eficiência e de melhorias para o consumidor na forma de preços mais baixos. Isso não deixa qualquer espaço para a influência de visões macroeconômicas mais amplas e considerações acerca de política industrial ou social na prática de regulação. Em termos de *forma*, autoridades politicamente independentes e agentes de mercado, livres de responsabilidade democrática, são considerados mais adequados para regulamentar a concorrência. Em termos de *escopo*, se dá mais preferência pela regulação concorrencial realizada em nível transnacional do que em nível nacional, de modo a garantir uniformidade legal em maior âmbito possível.

O conteúdo, a forma e o escopo da regulação concorrencial são historicamente específicos, logo, eles variam de acordo com as relações sociais de poder em uma dada conjuntura. Tais relações têm uma base material, que se funda no conflito de interesses que resultam da organização da produção e no modo pelo qual a acumulação de capital é estruturada. Assim, os agentes estão mais inclinados a interpretar o mundo a partir das posições estruturais que eles ocupam, e isso influencia as suas orientações discursivas (Van Apeldoorn, 2002: 19). Forças sociais diferentes, sobretudo os trabalhadores e frações do capital, favorecem diferentes tipos de regulação (concorrencial). O sucesso de um determinado discurso sobre regulação depende, em larga medida, das relações de poder postas na sociedade, as quais, por sua vez, estão relacionadas com as estruturas de acumulação predominantes. Todavia, a regulação concorrencial nunca é uma tradução perfeita do discurso preponderante, pois sempre incorpora elementos associados com diferentes discursos.

Transformações no conteúdo, na forma e no escopo da regulação na área concorrencial, mas também em âmbito mais geral, estão vinculadas a mudanças na significância relativa de determinados discursos sobre regulação, de modo que correspondem às inconstantes constelações de forças socioeconômicas, que por meio dos discursos formulam suas preferências e



posições. Esse tipo de mudança ocorre em "momentos de divisão e abertura relativa" nos quais diferentes forças socioeconômicas experimentam novos padrões de coesão estrutural (Jessop e Sum, 2006: 326). A ascensão de um novo discurso nunca acarreta uma ruptura instantânea com as estruturas prévias, mas, ao contrário, procede por meio de momentos de desconstrução, construção e consolidação (Overbeek, 1999: 248–9). No *momento de desconstrução*, os articuladores de um novo discurso problematizam as ideias dominantes e promovem novas ideias. Uma vez que se obtém a aderência a essas ideias pela maioria do público, se dá o *momento de construção*, no qual o discurso é implementado nas práticas sociais e nos ajustes estruturais. No *momento de consolidação*, por fim, o discurso é marcado pela sua relativa continuidade: ele é incrustado profundamente nas instituições de regulação e adquire um tipo de predominância que é "obscurecida por meio de um aparente consentimento", como se o discurso correspondesse à ordem natural das coisas (Cox, 1994: 366). Dessa maneira, ele exerce controle ao reproduzir "os conhecimentos e as relações sociais, a moralidade e as instituições que configuram pré-requisitos para a produção de bens físicos" (ibid., 1989: 39).

Concluindo, as transformações no conteúdo, na forma e no escopo da regulação concorrencial apontam em direção a mudanças relativas à significância de determinados discursos sobre regulação, de modo que tais transformações correspondem, ainda que imperfeitamente, às mudanças ocorridas nas constelações de forças socioeconômicas, que projetam nos discursos suas preferências e posições. As seções a seguir traçam o perfil do conteúdo, da forma e do escopo da regulação concorrencial anterior à ascensão do neoliberalismo nos anos 60 e 70 e, em seguida, passam aos momentos de desconstrução, construção e consolidação do neoliberalismo enquanto discurso hegemônico.

## II. A regulação concorrencial na CE antes do giro neoliberal

A inclusão de disposições sobre concorrência no Tratado de Roma foi um elemento essencial para a criação de um capitalismo de mercado na Europa,

além de ter sido primordial para a reconfiguração de vários mercados nacionais em direção a um enorme mercado comum. Tendo uma natureza genuinamente voltada à formação de mercados, essas disposições legislativas estabeleceram o direito à concorrência e, por conseguinte, o direito ao acesso ao mercado. Embora formulado em linguagem vaga e ambígua - que inclui noções como violação do "interesse da Comunidade" ou "se o comércio entre Estados Membros for afetado" - o conteúdo da regulação concorrencial continha uma racionalidade implícita de orientação fortemente ordoliberal (neoliberal), a qual aparentemente engendrava a preservação da concorrência (Cf. Wigger, 2008). Desde o início, também a forma do sistema de regulação estava em grande conformidade com o discurso neoliberal, no sentido de que a Direção-Geral da Concorrência (anteriormente DG IV) foi estabelecida como uma autoridade politicamente independente dotada de amplos poderes discricionários.

Ao mesmo tempo, as disposições da CE sobre concorrência não refletiam um compromisso sincero com a concorrência feroz: o controle de fusões não foi mencionado em uma palavra sequer do Tratado de Roma, e posições dominantes de mercado (incluindo monopólios) foram toleradas contanto que não houvesse "abuso" delas (artigo 102). Além disso, foi conferido à Comissão o poder de isentar certos tipos de acordos anticoncorrenciais feitos entre empresas (artigo 101, 3). Em outras palavras, as disposições incorporaram um leque de elementos que permitiam graus significativos de concentração econômica e de práticas de distorção da concorrência. Essa ambiguidade no fundamento legislativo posteriormente providenciou à Comissão ampla liberdade para interpretar as normas de maneira flexível, em conformidade com a maneira que o capitalismo era regulado mais geralmente.

A política de regulação concorrencial da CE se formou inicialmente tendo como pano de fundo a ascensão e queda da ordem social do "liberalismo embutido" surgida no pós-guerra (Ruggie, 1982), que foi marcada por envolver "fordismo no nível da organização produtiva, Estados de bem-estar social de caráter keynesiano no nível do Estado e da sociedade, e a *Pax Americana* no nível da organização geral do sistema-mundo capitalista"

(Overbeek, 1990: 87). A era do liberalismo embutido, que durou da década de 50 até o início dos anos 70, estava alicerçada em um pacto de classes estabelecido entre os sindicatos de trabalhadores e o capital industrial nacional e mediado pelo Estado, sendo que no contexto da integração europeia tal mediação foi feita também por organizações de caráter estatal, como a CE. Nessa época, o mundo capitalista desenvolvido experimentou uma expansão econômica excepcional, também conhecida como "Era de Ouro" (Hobsbawm, 1994: 258–61). Com a profunda crise econômica que se iniciou no começo dos anos 70, e que durou até a próxima década, a Era de Ouro se encerrou, e com ela os tempos de liberalismo embutido (Frieden, 2006: 363–91; Glyn *et al.*, 1990: 43–7).

Nos anos 60 e 70, a DG da Concorrência adotou uma postura abertamente leniente em relação à concentração econômica. Isso se deu não apenas em função da falta de controle de fusões no nível da CE, mas também por uma escolha deliberada de não aplicar as disposições do Tratado que proibiam o abuso de posição dominante. A Comissão se mostrou igualmente relutante em interferir em políticas industriais nacionais: ela não se envolveu com o tratamento preferencial dado a empresas estatais ou com auxílios estatais concedidos a empresas privadas e a setores industriais inteiros. Essa relutância na aplicação de certas determinações relativas à concorrência deu suporte ao processo de acumulação fordista, segundo o qual grandes empresas nacionais encarregadas da produção industrial em massa de mercadorias baratas de consumo poderiam explorar economias de escala e de escopo. Desse modo, a política de regulação concorrencial da CE deu apoio às estratégias industriais nacionais de criar campeões nacionais, grandes o suficiente para encarar o "desafio americano" - a ameaça competitiva colocada pelas muito maiores e tecnologicamente mais avançadas empresas americanas (Servan-Schreiber, 1968). A Comissão não apenas tolerou passivamente os programas nacionais, mas também procurou aumentar a integração econômica ao tomar uma postura favorável em relação a acordos comerciais transfronteiriços assinados entre empresas, principalmente se eles tinham por objetivo desenvolvimentos tecnológicos.

Na década de 70, a aplicação das práticas de regulação concorrencial da CE formou uma parte essencial da gestão mais ampla da crise, que tentou ir ao resgate das indústrias e empresas em dificuldades e criar um ambiente macroeconômico apropriado para superar o mal-estar econômico generalizado na Europa. Em um clima político de "novo protecionismo", a comissão tolerou ajuda financeira direta, ou seja, práticas de auxílio estatal como empréstimos subsidiados, concessões fiscais, aquisições garantidas, garantias financeiras e assistência à exportação. Isso permitiu que as indústrias e empresas em apuros participassem dos assim chamados "cartéis de crise" a fim de lidar com disparidades entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva, o que se deu mais notavelmente nos setores de aço, construção naval, produtos químicos, fibras sintéticas, indústria têxtil, bem como na indústria açucareira (European Commission, 1977).

Alinhada com o pacto de classe subjacente à ordem social do liberalismo embutido, a Comissão legitimou os auxílios estatais bem como os cartéis de crise com base em objetivos de política social, como a questão do emprego. Ela regularmente garantiu que não iria "perder de vista os fatores sociais e humanos envolvidos, o que poderia justificar auxílios para além daquilo que é exigido pelo raciocínio estritamente econômico" (European Commission, 1972: 18). Além disso, ela proclamou que era "firmemente a favor de auxílios que resolvam problemas sociais de longo prazo" (European Commission, 1977: 10). Por isso, apesar das ações de gestão de crise realizadas pela Comissão terem servido principalmente para beneficiar o capital industrial, sua abordagem flexível e orientada a múltiplos objetivos foi baseada em uma visão macroeconômica de bem-estar social. Recapitulando, a ambiguidade das disposições sobre concorrência estabelecidas no Tratado de Roma permitiu nos anos 60 e 70 práticas regulatórias que não eram influenciadas apenas pelo desejo neoliberal de proteger e criar livre concorrência, mas também por aspirações de levar em conta os interesses dos trabalhadores e de setores menos competitivos de empresas e indústrias.

### III. O momento de desconstrução: desintegrando a regulação concorrencial da CE

A retração industrial e a estagflação econômica da década de 1970 resultou no desemprego em massa, o que impactou as vidas de milhões de pessoas. Inicialmente, os governos dos estados membros tentaram aliviar a crise econômica por meio dos mecanismos distributivos do Estado de bem-estar social keynesiano (Jessop, 2002: 90). Quando estratégias nacionais falharam em restaurar as condições do crescimento fordista, os governos nacionais tornaram-se propensos a adotar novas ideias para reformar as estruturas de regulação existentes.

O discurso neoliberal, entendido como um contraprojeto em relação à era do liberalismo embutido, ao mercantilismo e às ideias de centro-esquerda, foi adquirindo cada vez mais hegemonia discursiva. Entretanto, ele não recebeu apoio do dia para a noite, mas ganhou preeminência ao longo de três momentos que em certa medida se sobrepõem. No momento da desconstrução, no final dos anos 70 e início dos anos 80, a era do liberalismo embutido veio a ser progressivamente considerada a "doença Europeia" ou "euroesclerose"(Giersch, 1985). Mais do que associar um estupor letárgico ao projeto de integração Europeia dos anos 70, a crítica tinha por alvo os Estados de bem-estar social de caráter keynesiano e redistributivo, além da intervenção no mercado e as políticas pró-indústria. À época, as reverberações das ideias neoliberais para solucionar a crise estavam em larga medida restritas ao Reino Unido, onde o conservador governo Thatcher chegou ao poder em maio de 1979. Ao longo do início dos anos 80, as elites empresariais e políticas da Europa vieram gradualmente a adotar o neoliberalismo e começaram a promover o monetarismo, a liberalização do comércio e do capital, privatizações, desregulamentações e a retração geral do Estado.

No campo da regulação concorrencial, o momento desconstrutivo do discurso neoliberal se deu em paralelo à continuação de grande parte da gestão de crises dos anos 70 e à estratégia mercantilista de fortalecer a competitividade de empresas europeias diante das empresas americanas e, posteriormente, das japonesas. A atitude leniente que operava em favor da

recuperação de indústrias "doentes" por meio de auxílios estatais e a tolerância em relação aos cartéis de crise, que garantiam a preservação tanto das empresas quanto dos empregos, não se encerraram abruptamente. Sem embargo, uma filosofia mais rigorosa entrou em cena gradualmente estreitando o âmbito de medidas protecionistas. Ainda que o auxílio estatal fosse considerado perfeitamente legítimo em alguns casos, em outros ele era comparado, como o fez o Comissário para a Concorrência, Frans Andriessen (1981-1985), a "cupins comendo a carcaça do navio da integração" (Andriessen, 1982: 6). Em contraste com a abordagem tolerante dos anos 70, a Comissão também anunciou que iria agir com mais firmeza nos casos de cartel. Indústrias que se encontravam diante de desaceleração econômica foram desprezadas como "indústrias decadentes" ou como "patos mancos", enquanto os cartéis de crise e os acordos que envolviam setores inteiros com o intuito de proteger empresas nacionais da competição externa foram rotulados como "anomalias" e como exemplos de uma "economia engessada"(ibid.). Posteriormente, o DG da Concorrência encorajou ativamente e monitorou os "planos de reestruturação" destinados a racionalizar as indústrias, além de ter buscado assegurar que o "processo de cura" não seria retardado ou obstruído (European Commission, 1981). Na prática, esses programas frequentemente levaram ao corte de empregos e à proibição de acordos de preço e de partilha de mercado.

#### **IV. O momento da construção: revitalizando a regulação concorrencial da CE**

Em seu momento construtivo, os discursos neoliberais influenciaram as estratégias de reforma do conteúdo, da forma e do escopo de uma grande variedade de tipos de regulação econômica. Em termos de *conteúdo*, essas estratégias incluíram a defesa da superioridade do livre mercado e de mecanismos de concorrência situados para além da organização socioeconômica regulada pelo estado. Elas tinham por objetivo "desentranhar" o capital de uma teia de restrições sociais, políticas e regulatórias, ao passo que, em termos de *forma*, foi central fazer com que certas instituições chave

do mercado fossem liberadas da prestação de contas democrática (Harvey, 2005: 11, 66). Em termos de *escopo*, o discurso neoliberal sublinhou a necessidade de intensificação da regulação transnacional. A fim de garantir uniformidade regulatória, os poderes de regulação tiveram que ser removidos do nível nacional e submetidos a instituições transnacionais.

Em conjunto, essas estratégias neoliberais visaram estabilizar e promover a transição para o "pós-fordismo" (Jessop e Sum, 2006), que se refere à transnacionalização dos circuitos produtivos e de estruturas de propriedade, especialmente a criação de cadeias globais horizontalizadas que se assentam em formars de produção mais flexíveis e descentralizadas, como a terceirização e a subcontratação. A reestruturação pós-fordista e seus novos padrões de acumulação desterritorializada de capital eliminaram o pacto de classe próprio do liberalismo embutido que havia sido estabelecido entre os sindicatos de trabalhadores e o capital industrial. Assim, a ascensão do neoliberalismo esteve intimamente vinculada à profunda reestruturação do capitalismo em um nível transnacional e às alterações nas relações de poder entre capital e trabalho. Sua premissa foi a obtenção de mudanças em favor do capital, particularmente do capital transnacional. Como afirma Van Apeldoorn (2002: 55): "é possível argumentar que o projeto hegemônico do neoliberalismo tem como fim o reestabelecimento da hegemonia do capital sobre o trabalho, tendo em vista que o poder crescente dos trabalhadores no regime anterior estava ameaçando a acumulação capitalista".

Em meados dos anos 80, as políticas de regulação concorrencial da CE passaram por uma grande revitalização. O ritmo acelerado do projeto de um mercado comum, relançado em 1986 pelo Ato Único Europeu, e a criação da União Europeia no início dos anos 90, foram fundamentais para que as empresas europeias crescessem, mobilizassem capital com mais facilidade e, dali em diante, investissem em novas esferas de produção em uma escala global. Na atmosfera marcada pelo anseio de criar uma "União cada vez mais coesa" e pelo momento de construção do discurso neoliberal, dois neoliberais ortodoxos - os Comissários de Concorrência Peter Sutherland (1985-1989) e Leon Brittain (1989-1995) - assumiram a liderança da DG da Concorrência. A nova orientação da Comissão recebeu apoio cada vez maior dos gestores e

proprietários do capital transnacional, como da *European Roundtable of Industrialists* (ERT), organização que congrega os executivos das maiores corporações industriais da Europa. A ERT estimulou a Comissão no sentido de buscar uma aplicação mais consistente da legislação concorrencial a fim de facilitar "o surgimento de estruturas industriais transnacionais que permitam que elas [as corporações industriais] compitam em um nível mundial" (ERT, 1983).

No momento de construção do discurso neoliberal, vários elementos da regulação concorrencial da CE foram profundamente modificados e justificados por uma retórica política de que tais mudanças seriam "novos remédios" que visavam melhorar a eficiência industrial, a competitividade e a performance econômica em geral (European Commission, 1987: 13). Em correspondência com os interesses do capital transnacional, a Comissão se comprometeu com a concepção de que a concorrência rigorosa constitui uma força que impulsiona a alocação de fatores de produção na direção de maior eficiência, maiores lucros e, eventualmente, maior crescimento de riqueza. Durante o mandato de Sutherland, a DG da concorrência começou a levar governos nacionais ao Tribunal [de Justiça da União Europeia] para responder por atos de auxílio estatal, diretos ou indiretos, concedidos a indústrias nacionais. O que havia começado como uma abordagem caso a caso tornou-se um detalhado inventário sobre as variedades de práticas de auxílio estatal operadas por estados nacionais. A Comissão estreitou as condições para intervenções públicas no mercado ao especificar ainda mais quais seriam as condições para o auxílio estatal, aumentando, dessa forma, seu poder sobre os rumos das políticas indústrias nacionais. Essa postura proibitiva levou a um considerável declínio no número de notificações de governos relativas a auxílios estatais (European Commission, 1987: 17–18). Igualmente sem precedentes, a partir de meados dos anos 80, foi a severidade com a qual a Comissão processou judicialmente os cartéis, fazendo um contraste agudo com a postura leniente e tolerante em relação aos cartéis de crise adotada anteriormente. Em 1987, a Comissão, por iniciativa própria, abriu investigações de cartéis em 42 casos, que subseqüentemente vieram a somar um total de 166 casos pendentes (European Commission, 1988: 55–6). Além disso, a fim de



demonstrar vigor renovado, as multas impostas à violação das leis de concorrência da CE atingiram níveis excepcionais.

O momento de construção do neoliberalismo culminou na adoção da regulação sobre controle de fusões em 1989. Até o final dos anos 80, os governos nacionais relutavam em ceder seus poderes nessa área, pois o controle de fusões da CE iria fortalecer significativamente a autoridade da Comissão para intervir na estrutura corporativa do mercado comum. Igualmente, as organizações de representação do capital geralmente não apoiavam o controle de fusões da CE temendo que a regulação sobre fusões feita pela CE iria restringir sua liberdade de expansão (Cf. UNICE, 1982). Além disso, no início dos anos 80 o número de fusões entre empresas de países diferentes ainda era um tanto limitado, de modo que não havia necessidade direta de regulação no nível da CE.

No entanto, com a reformulação do projeto de integração em meados dos anos 80 o número de fusões e aquisições transfronteiriças cresceu de modo explosivo. A ERT eventualmente despontou como um dos mais importantes apoiadores do controle de fusões da CE, principalmente pelo fato de vários de seus membros estarem envolvidos em fusões transfronteiriças. O envolvimento de empresas em processos de transnacionalização por meio de fusões e aquisições e alianças estratégicas acabou por expô-las ao problema de ter que lidar simultaneamente com múltiplos sistemas nacionais de regulação. Os gestores e proprietários de capital transnacional se interessaram na criação de estruturas de regulação supranacionais e, portanto, em confiar à Comissão com o controle exclusivo das fusões "de dimensão comunitária". Para esse propósito, a ERT e outros grupos empresariais foram a favor de que as fusões fossem facilitadas por meio de um regime "one-stop-shop", que tornava possível desconsiderar sobreposições e contradições entre avaliações sobre fusões feitas por autoridades nacionais de regulação (ERT, 1998).

A regulação de fusões que finalmente foi adotada foi fortemente influenciada pelo discurso neoliberal. Em termos de *conteúdo*, como notou o Comissário Brittan (2000: 3), a regulação concedeu "clara primazia ao critério de competição, com um pequeno aceno em direção a todo o resto". Em termos de *forma*, os administradores munidos de responsabilidade

democrática receberam funções meramente consultivas e de caráter não-vinculante. E em termos de *escopo*, a regulação estabeleceu a regra do "one-stop-shop", o que transferiu os poderes de controle de fusões do nível nacional para o nível supranacional.

## V. O momento da consolidação: modernizando a regulação concorrencial da CE

Ao longo dos anos 90, a produção e a acumulação capitalistas passaram por um processo de transnacionalização marcado por um ritmo sem precedentes, fato que alterou de maneira fundamental o contexto no qual as regras de concorrência eram aplicadas. A aprovação, implícita ou explícita, das ideias neoliberais por políticos e burocratas em instituições nacionais e supranacionais facilitou essencialmente o processo de transnacionalização (Harvey, 2005). Porém, a organização neoliberal dos mercados capitalistas nunca se manifestou de maneira pura. Em função dos variados graus de contestação ao modelo em distintos lugares e tempos, diferenças relevantes atravessaram a resistência dos terrenos institucionais herdados e dos diferentes modos de experiências regulatórias. Apesar dessas diferenças, as ideias neoliberais se consolidaram e se incrustaram profundamente nas percepções da realidade social, das práticas sociais, das decisões políticas e das configurações institucionais e regulatórias.

A ampla preeminência das respostas neoliberais de livre mercado dadas aos problemas de regulação também se manifestou no campo da regulação concorrencial da CE. A importância da concorrência foi validada com base em uma particular noção de "justiça de mercado", segundo a qual todas as formas de práticas voltadas a reduzir concorrência eram consideradas injustas. Acima de tudo, os imperativos da concorrência sem limites foram expandidos a serviços públicos e a setores em rede, tais como telecomunicações, energia, serviços postais, saneamento, sistemas de esgoto e transporte - setores esses que anteriormente, por razões de interesse público, eram eximidos da necessidade de competir no mercado sob as regras da

regulação concorrencial de CE. Nos anos 90, a Comissão, com grande apoio por parte do capital transnacional, se esforçou pela privatização de tais setores públicos. Monopólios públicos eram abertamente rotulados como custosos, ineficientes, burocráticos e com excedente de pessoal (*The Financial Times*, edição de 29 de outubro de 1996: 16). A privatização ofereceu não apenas novas perspectivas para a expansão das empresas para novos e lucrativos setores, mas também alimentou a crença de que estava gerando bens e serviços mais baratos e eficientes.

Apesar de resistência feroz por parte dos Estados membros, a DG da Concorrência deu apoio às chamadas "medidas privatizantes" com base no artigo 106, 3, do Tratado, um dispositivo que até então praticamente não havia sido utilizado, o que permitiu que a DG elaborasse medidas a respeito de empresas e monopólios públicos sem passar pela aprovação do Conselho. As privatizações se deram com mais ênfase ainda quando nos anos 90 a Comissão assumiu o papel de orientar os países do centro e do leste europeu na transição ao capitalismo de livre-mercado. Paralelamente à instauração de liberdade de mercado e de direitos de propriedade, ela promoveu a regulação concorrencial como um instrumento chave para introduzir a lógica da concorrência em economias previamente controladas pelo Estado, nas quais a existência de monopólios e de fixação de preços eram a regra.

Na esteira da Estratégia de Lisboa, o capital transnacional demandou a reforma do regime concorrencial da CE com o argumento de que a estratégia de Lisboa não poderia "ser buscada, ou mesmo realizada, a não ser que a concorrência tenha espaço para florescer" (ERT, 2000: 1). As demandas tiveram sucesso. Como parte do "momento de consolidação", o regime concorrencial da CE passou por uma extensiva reforma em 2004. Aquilo que oficialmente foi intitulado de "modernização" foram medidas que institucionalizaram ainda mais as práticas neoliberais e consolidaram um regime concorrencial voltado ao livre-mercado. O uso do critério de ganhos em eficiência enquanto uma forma de medir o bem-estar do consumidor foi estabelecido como um pilar para a tomada de decisões, o que foi apoiado por um número crescente de economistas da DG da Concorrência especialistas em

raciocínio microeconômico na avaliação de condutas anticoncorrenciais (Wigger e Nölke, 2007: 499).

A confiança em análises microeconômicas "seguras" foi demonstrada na substituição do antigo teste de domínio usado para vetar fusões pelo assim chamado teste SIEC (Significant Impediment to Effective Competition), que proíbe aquisições e fusões que "impeçam significativamente a concorrência efetiva". O novo teste era essencialmente uma derivação linguística do teste norte-americano SLC (Substantive Lessening of Competition) em que a expressão "substancial" foi trocada por "significativo", "diminuição" o foi por "impedimento" assim como "concorrência" passou a ser "concorrência efetiva". Nos Estados Unidos, contanto que as entidades que passaram pela fusão fossem consideradas "eficientes" elas eram autorizadas, não importando os efeitos potencialmente negativos disso sobre os concorrentes ou sobre a concentração de mercado (Davidow, 2002: 495). Igualmente, com a introdução do teste SIEC, foi dada primazia à expectativa de ganhos futuros em eficiência (Röller e De la Mano, 2006: 7). Assentado na microeconomia e na análise baseada no individualismo metodológico, o controle de fusões provocou aquilo que o Comissário Monti (2001) chamou de "um processo silencioso de convergência em direção às leis e práticas norte-americanas de concorrência". Nos Estados Unidos, os princípios da microeconomia e os dados da econometria quantitativa formaram o modelo de aplicação das políticas antitruste a partir do fim dos anos 60, época em que as doutrinas e os conceitos analíticos da *Chicago School of Law and Economics* começaram a influenciar gerações inteiras de profissionais norte-americanos. Com o número crescente de negócios de nível transatlântico entre empresas na década de 90, as organizações de representação do capital transnacional, interessadas em um nível maior de segurança jurídica, encorajaram a Comissão a "emular mais os Estados Unidos" no que diz respeito aos métodos econômicos de mensuração de melhorias em eficiência (ERT, 2000). Um novo credo de economistas, que englobou mais da metade dos funcionários qualificados da DG da Concorrência, abraçou a ideia. Com base em encontros bilaterais regulares com economistas da Comissão Federal de Comércio dos EUA e do Departamento de Justiça dos EUA em que "casos passados" e "metodologia

econômica" eram debatidos, as práticas de regulação da Comissão foram ainda mais aprimoradas (Röller, 2005: 6).

Uma importante contradição se encontra no coração do modelo neoliberal de regulação concorrencial. De um lado, a concorrência é celebrada como um "bem maior", o que exige políticas de privatizações, bem como o combate rigoroso contra cartéis e auxílios estatais. De outro lado, entretanto, a Comissão é extremamente relutante em prevenir concentrações de capital, potencialmente permitindo, dessa maneira, que a concorrência seja minada. A regulamentação de 1989 da CE sobre controle de fusões foi estabelecida para facilitar a concentração econômica ao invés de proibi-la, o que foi feito principalmente por meio do afastamento do envolvimento de múltiplas autoridades nacionais. Os registros revelam o seguinte: desde a instauração do controle de fusões da CE mais de 99% das 4.548 fusões foram autorizadas, sendo que a vasta maioria foi aprovada incondicionalmente (87%) (European Commission, 2011). Ao longo do tempo, o número de fusões de larga escala tem subido quase todos os anos. Isso se reflete no número de notificações recebidas pela Comissão: começando pelo modesto número de 11 notificações em 1990 ele atingiu seu pico em 2007 com 402, decrescendo depois a uma média de 293 entre 2008 e 2010. Contudo, o que é digno de nota é que o aumento no número de fusões não resultou na proibição de mais fusões. Na verdade, desde que reforma da regulação do controle de fusões passou a valer em 2004 a Comissão tem banido um número cada vez menor de fusões. De 2004 a dezembro de 2010, somente duas das 2.198 fusões notificadas foram proibidas (European Commission, 2008). Em outras palavras, apenas 0,09% das fusões anunciadas foram vetadas.

As principais beneficiárias da postura de facilitação de concentrações econômicas adotada pela Comissão foram as corporações transnacionais em busca do fortalecimento de sua posição no mercado global. Ao mesmo tempo, empresas menores e menos competitivas têm levado a pior. O enfrentamento rigoroso de cartéis e auxílios estatais impediu-as de se envolver com cartéis e receber subsídios estatais. O tipo neoliberal de regulação concorrencial praticado pela Comissão tem frequentemente provocado oposição política, principalmente vinda das forças sociais que saíram prejudicadas com essa

política, particularmente de sindicatos de trabalhadores e de governos preocupados com a sobrevivência econômica de empresas e indústrias domésticas com menor potencial competitivo (Cf. Buch-Hansen e Wigger, 2011: 114–17). Esse tipo de contestação, contudo, tem tido pouco sucesso. De fato, como apontado por Erne (2008: 122), "a criação das políticas de concorrência da União Europeia estão completamente apartadas dos cidadãos que são afetados pelas decisões da UE, bem com dos seus parlamentares diretamente eleitos". O sistema exemplifica o que Gill (1998) denominou de "novo constitucionalismo". Blindada contra a influência democrática, a Comissão é imune a qualquer pressão voltada a considerar a perspectiva daqueles que estão sendo prejudicados pelas práticas neoliberais de regulação.

O processo de modernização que se iniciou em 2004 também introduziu a aplicação privada das regras concorrenciais como um mecanismo central para combater condutas anticoncorrenciais. A aplicação privada introduz a oportunidade de que litigantes privados venham a aplicar as leis de concorrência perante os tribunais em litígios de matéria civil de forma complementar à atuação dos órgãos públicos. Dessa forma, a aplicação privada configura um conjunto de formas variadas de autorregulação por parte das empresas que é promovido pelo discurso neoliberal. A modernização não apenas fortalece o litígio privado no nível da CE, mas faz com que o direito da concorrência por toda a Europa tenda mais ao modelo de litígios e, portanto, seja mais orientado a um modelo de livre-mercado. Aquilo que tem sido formalmente chamado de "descentralização" da regulação concorrencial da CE envolveu também as autoridades e tribunais nacionais na tarefa de aplicação das normas de concorrência da CE, porém, o que resultou disso foi a subordinação das jurisdições nacionais à Comissão. O estabelecimento, em 2002, da European Competition Network (ECN) enquanto um fórum de apoio é expressão dessa subordinação. Ao invés de ser uma rede descentralizada cujos membros estão em pé de igualdade a ECN concentrou amplos poderes de supervisão nas mãos da DG da Concorrência, que ficou responsável pela coordenação das investigações e por assegurar a coerência jurídica na aplicação da legislação concorrencial. Ao exigir que as autoridades nacionais de

concorrência relatem a abertura de cada novo caso, a Comissão assume o poder não apenas de influenciar os procedimentos nacionais mas também de violá-los e, conseqüentemente, torná-los sem efeito. O ponto importante é que essa reconfiguração de competências constitui uma tentativa de criar, dentro da União Europeia, uma convergência em direção a um ponto comum de referência, a saber, a interpretação neoliberal da legislação concorrencial da CE e da jurisprudência estabelecida pelos tribunais europeus.

## **VI. Regulação concorrencial neoliberal após a crise econômica global**

A severa crise econômica e financeira mundial que se iniciou ao longo de 2007 teve importantes repercussões no campo da regulação concorrencial. Em provavelmente nenhum outro campo de atuação as repostas dadas à crise econômica global tenham sido tão visíveis. A gravidade da crise ficou particularmente evidente depois de setembro de 2008, quando o banco Lehman Brothers foi à falência e diversos bancos americanos e europeus tiveram problemas de insolvência, ao mesmo tempo em que os mercados de ações ao redor do mundo se viram à beira do colapso. Na União Europeia, a turbulência financeira engendrou a criação de pacotes de resgate para salvar os bancos nacionais, as instituições financeiras e seus depositantes. Diante da magnitude e da intensidade da crise, e da inexistência de uma ação coordenada no nível da UE, os governos nacionais agiram rápida e resolutamente sem aguardar a aprovação da Comissão de auxílios estatais concedidos ao setor financeiro (Da Silva e Sansom, 2009: 28). Segundo o Painel de Avaliação dos Auxílios Estatais da Comissão (2009b), o volume geral de auxílios cresceu de 66,5 bilhões de euros, equivalente a 0,52% do PIB da UE, em 2007 para 279,6 bilhões de euros, correspondente a 2,2% do PIB, em 2008 (caso as medidas de crise fossem excluídas, o total de auxílios seria de 0,54% do PIB).

Pacotes nacionais de resgate se diferenciaram em escala, o que gerou riscos de distorção da concorrência entre bancos e outras instituições financeiras no sentido proibido pelas regras da CE. De fato, os empréstimos

massivos de capital injetados em gigantes das finanças e da indústria que foram atingidas pela crise do crédito, entre outras estratégias como a nacionalização de bancos ou o apoio a fusões defensivas, contrastam nitidamente com o conteúdo, forma e escopo que a regulação concorrencial da CE havia adotado nas últimas décadas. As repostas nacionais dadas à crise parecem ter destruído a primazia dada à concorrência feroz, à eficiência econômica, ao bem-estar dos consumidores e ao controle severo sobre auxílios estatais. Isso leva à questão de saber se a regulação concorrencial da CE se encontra novamente em uma encruzilhada. Não se trata de uma possibilidade implausível, uma vez que a mudança de discurso anterior, o giro neoliberal, se formou no contexto da crise econômica dos anos 70, à qual os governos dos estados membros responderam, em um primeiro momento, com o aumento dos níveis de auxílio estatal. Conforme delineado na seção 2, naquela época a Comissão fez vista grossa em relação a essas infrações e dispensou os cartéis de crise do cumprimento de sua legislação concorrencial.

No presente momento (janeiro de 2011) ainda é muito cedo para se fazer uma análise compreensiva das respostas dadas pela Comissão. Até agora, as evidências sugerem que não há nenhuma ruptura com o tipo neoliberal de regulação concorrencial. Nas palavras da Comissária Neelie Kroes, "a Comissão tem sido rápida e expressiva na resistência ao protecionismo" (2009a). Mais precisamente, a Comissão optou por uma abordagem de três fases (European Commission, 2009b: 3–4). Primeiro, em outubro de 2008, ela permitiu que estados membros fossem ao resgate de certas instituições financeiras com base no artigo 107, 2b, uma renúncia legal voltada a remediar "distúrbios sérios na economia de um Estado Membro". Em um segundo passo, dois meses depois, ela esboçou padrões gerais para a recapitalização de bancos e instituições financeiras, o que teve como propósito assegurar um volume suficiente para empréstimos nas economias europeias. Nessa esteira, a Comissão aprovou garantias bancárias de mais de 2,9 trilhões de euros, e recapitalizações de mais de 300 bilhões (Kroes, 2009b). Enquanto decisões desse tipo exigiam anteriormente meses de investigação, com a crise econômica e o crescimento dos clamores por ação a Comissão passou a conceder suas aprovações em uma velocidade espantosa, tal como o recorde



de 24 horas no caso do resgate do banco Bradford & Bingley pelo governo britânico (Da Silva e Sansom, 2009: 28; European Commission, 2009b: 9). Na terceira fase, chamada de "fase de limpeza", o setor financeiro resgatado teve de ser reestruturado a fim de reverter os efeitos danosos sobre a concorrência e de assegurar planos de negócio viáveis para o futuro. Kroes (2009b) comentou, a esse respeito, que "enquanto certos bancos foram considerados grandes demais para quebrar, nenhum é grande demais para se reestruturar". Alinhada com o discurso neoliberal, a revista *the Economist* (edição de 5 de novembro de 2009: 71) interpretou esse tratamento supostamente draconiano - que até o presente momento foi imposto ao Royal Bank of Scotland, ao Lloyds Banking Group e ao Commerzbank - como um ato de punição das empresas por terem recebido ajuda do Estado.

Embora a Comissão tenha reconhecido a necessidade de auxílio estatal, ela também buscou garantir "igualdade de condições" e evitar "disputas por subsídio" entre os estados membros (European Commission, 2009a). O mesmo princípio neoliberal foi tomado em relação aos cartéis. Cartéis de crise, como eram permitidos nos anos 70, não foram considerados uma opção. Nas palavras da Comissária Kroes (2009c), "encorajar cartéis seria garantir o desastre. Fazer isso iria atravancar a recuperação, prejudicar os consumidores e criar mais casos de cartéis no futuro. Todos perderiam: a condescendência de hoje é o pesadelo de amanhã". Até o presente momento, a Comissão evoluiu enquanto uma administradora de crises de tipo neoliberal, que coordenou com sucesso os apoios nacionais simplesmente por aplicar temporariamente as regras sobre auxílio estatal de uma maneira mais flexível do que a adotada até então.

## VII. Conclusão e outras reflexões

Esse artigo argumentou que ao longo das últimas duas décadas e meia a regulação concorrencial da CE assumiu uma orientação cada vez mais neoliberal. Anteriormente, na era do liberalismo embutido, ela com frequência se encontrava subordinada a visões macroeconômicas mais amplas, bem como

a objetivos de caráter industrial e social. Isso mudou a partir da década de 80, quando o discurso neoliberal de regulação gradualmente começou a ganhar impulso. A ascensão do modelo neoliberal de regulação concorrencial se estabeleceu por meio de três momentos, que em certa medida se sobrepuseram. No momento de desconstrução, que se deu no final dos anos 70 e começo dos anos 80, o neoliberalismo surgiu como um projeto de desconstrução que questionou e criticou o "caráter embutido" do tipo de regulação concorrencial então existente. No momento de construção, que se iniciou em meados dos anos 80 e durou até os anos 90, a regulação concorrencial da CE foi sendo progressivamente escorado por um discurso especificamente neoliberal. Nessa época, a Comissão a enfrentou de modo agressivo os cartéis e os auxílios estatais, além de ter estimulado as privatizações. Além disso, a regulação sobre controle de fusões que foi adotada em 1989 foi escrita seguindo a lógica neoliberal, sem deixar qualquer espaço para objetivos de política social e industrial. Em um terceiro momento, que se estendeu dos anos 90 para a frente, a regulação concorrencial de viés neoliberal se consolidou por meio de uma vasta reforma feita em 2004 que permitiu a privatização parcial, e uma maior europeização, da aplicação do direito da concorrência. Não obstante a crise econômica global ter colocado à prova a tenacidade do regime neoliberal de concorrência da CE, até o momento não há sinais de uma mudança de paradigma iminente.

Conforme destacado nesse artigo, a ascensão do discurso neoliberal subjacente à regulação concorrencial da CE não foi uma resposta automática à globalização econômica ou às necessidades do capitalismo. Ao contrário, a transformação foi induzida por forças políticas e sociais no nível da CE. O regime concorrencial resultante se instaurou em benefício de empresas competitivas, principalmente de grandes corporações transnacionais que competem em mercados globais. Em contraste com a visão amplamente difundida de que "a concorrência beneficia a quase todos" (Eekhoft and Moch, 2004: 1), vê-se que a concorrência e o tipo neoliberal de regulação concorrencial servem aos interesses de alguns grupos sociais mais do que ao de outros. A esse respeito, uma perspectiva mais nuançada acerca das

consequências sociais das forças de concorrência que são protegidas e intensificadas pelo regime concorrencial neoliberal da CE é necessária.

De fato, a concorrência pode criar fortes incentivos para que empresas invistam em pesquisa e desenvolvimento (P&D), melhorem a qualidade de seus produtos e serviços e mantenham os preços baixos; por meio disso, ela pode incentivar o aumento do nível de riqueza e beneficiar os consumidores. Contudo, os efeitos positivos da concorrência sobre justiça distributiva postulados pelos economistas neoclássicos, e pelas elites políticas e econômicas, são seriamente tendenciosos. A concorrência também cria enormes custos sociais e ambientais que não estão incluídos nos preços de mercado, algo que no jargão dos economistas neoclássicos é simplesmente chamado de "externalidades". Conforme notado por Stanford (2008: 135–8) acerca desse descompasso entre consequências sociais e ganhos privados, "algumas das desvantagens são exatamente o oposto das vantagens, o que aponta para o caráter complexo e contraditório de concorrência no mundo real". Com frequência empresas buscam obter ganhos de competitividade fazendo uso da "externalização" de seus custos por meio da poluição ou da venda de produtos inseguros, espalhando, dessa maneira, seus riscos para fora da esfera do mercado. Além disso, a concorrência pode por vezes se tornar tão intensa que as empresas deixem de lucrar o suficiente para conseguir investir em P&D (ibid.).

Geralmente são os empregados das empresas que pagam a conta da concorrência. Pois ela exerce pressão direta sobre "a esfera da produção, e particularmente sobre os trabalhadores para que eles gerem mais lucros, seja por meio de maior produtividade, maior jornada de trabalho ou menores salários" (Bryan and Rafferty, 2006: 162). Além disso, a concorrência não se dá apenas entre empresas, mas se estende de indivíduos, grupos ou classes a cidades, estados e regiões, englobando inclusive universidades, hospitais e outras instituições públicas e semipúblicas. Essa feroz concorrência global baseada na busca por investimentos em instalações produtivas e empregos, frequentemente corrompida por meio de paraísos e brechas fiscais, acaba por construir uma hierarquia de desigualdades estruturais ao redor do mundo. O neoliberalismo e sua lógica particular de concorrência "contribui para o

alargamento da exclusão social: as pessoas, empresas, cidades e nações sem potencial competitivo são deixadas para trás. Elas deixam de ser sujeitos da história" (Group of Lisbon, 1995: 1995: 98). O resultado disso são sociedades cada vez mais baseadas em valores como o egoísmo e a autossuficiência, em oposição à solidariedade e à tolerância mútua. Embora tais sociedades sejam geralmente consideradas desejáveis pelos proprietários e gestores do capital transnacional, elas não são do interesse da vasta maioria dos cidadãos.

### Referências bibliográficas

Andriessen, F. (1982) 'Speech to the *Groupe des Presidents des Grandes Entreprises Europeennes*', Ludwigshafen. Brussels: Archives of the European Commission.

Baskoy, T. (2008) *The Political Economy of European Union Competition Policy: A Case Study of the Telecommunications Industry*, London and New York: Routledge.

Brittan, L. (2000) 'The Early Days of Merger Control', in *EC Merger Control: Ten Years On*, London: International Bar Association.

Bryan, D. and Rafferty, M. (2006) *Capitalism with Derivatives*, New York: Palgrave.

Brenner, N., Peck, J. e Theodore, N. (2010) *After Neoliberalization? Globalizations*, 7.

Buch-Hansen, H. (2008) *Rethinking the History of European Level Merger Control. A Critical Political Economy Perspective*, CBS PhD Series, 26. 2008.

Buch-Hansen, H. and Wigger, A. (2010) 'Revisiting Fifty Years of Market-Making: The Neoliberal Transformation of European Competition Policy', *Review of International Political Economy*, 17/1: 20–44.

Buch-Hansen, H. and Wigger, A. (2011) *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, London and New York: Routledge.

Cini, M. and McGowan, L. (2008) *Competition Policy in the European Union*, 2nd edition, New York: Palgrave.

European Commission (1972) 'First Report on Competition Policy', Brussels: European Communities.

European Commission (1977) *Sixth Report on Competition Policy*, Brussels: European Communities.

European Commission (1981) *Tenth Report on Competition Policy* Brussels: European Commission.

European Commission (1987) 'Sixteenth Report on Competition Policy', Brussels: European Communities.

European Commission (1988) *Seventeenth Report on Competition Policy*, Brussels: European Communities.

European Commission (2009a) *Temporary Community Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis*, 2009/C83/01.

European Commission (2009b) *State Aid Scoreboard, Spring 2009 Update. Special Edition on State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis*, COM(2009) 164, Brussels.

European Commission (2011) 'Merger Statistics. 21 September 1990 to 31 December 2010', <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>, accessed 21 January 2011.

Cox, R.W. (1989) Production, The State and Change in World Order, in E.-O. Czempiel and J. N. Rosenau (eds.) *'Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s'*, Toronto: Lexington Books.

Cox, R.W. (1994) Forum: Hegemony and Social Change, *Mershon International Studies Review*, 38/2: 361–76.

Da Silva, A.G. and Sansom, M. (2009) 'Antitrust Implications of the Financial Crisis: A UK and EU View', *Antitrust*, 23/2: 24–31.

Davidow, J. (2002) 'International Implications of US Antitrust in the Georg W. Bush Era', *World Competition* 25/4: 493–507.

Doern, G.B. and Wilks, S. (1996) *Comparative Competition Policy. National Institutions in a Global Market*, Oxford: Oxford University Press.

Eekhoff, J. and Moch, C. (2004) 'Competition - the Core of a Market Economy', in J. Eekhoff (ed.) *Competition Policy in Europe*, Berlin: Springer.

ERT (1983) Foundations for the Future of European Industry. Memorandum to EC Commissioner E. Davignon, 17–19 June, Brussels.

ERT (1988) 'Press Statement. Merger Regulation', Brussels, 15 June.

ERT (2000) 'Proposals For Reform of EU Competition Policy', Brussels.

Faull, J. and Nikpay, A. (eds.) (2007) *The EC Law of Competition*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.

Freyer, T. (2006) *Antitrust and Global Capitalism, 1930–2004*, Cambridge: Cambridge University Press.

Frieden, J.A. (2006) *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton and Company.

Giersch, H. (1985) 'Eurosclerosis', *Kiel Discussion Papers* (112).

Gill, S. (1998) 'European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe', *New Political Economy*, 3/1: 5–26.

Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A. and Singh, A. (1990) 'The Rise and Fall of the Golden Age', in S.A. Marglin and J.B. Schor (eds.) *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford: Clarendon Press.

Group of Lisbon (1995) *Limits to Competition*, Cambridge, Mass: MIT Press.

Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Hay, C. and Rosamond, B. (2002) 'Globalization, European Integration, and the Discursive Construction of Economic Imperatives', *Journal of European Public Policy*, 9/2: 147–67.

Hobsbawm, E. (1994) *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914–1991*, London: Michael Joseph.

Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity.

Jessop, B. and Sum, N.-L. (2006a) *Beyond the Regulation Approach*, Cornwall: Edward Elgar Publishing.

Kroes, N. (2009a) 'Competition Policy Lessons learned from the economic crisis', Address to Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament, Brussels, 29th September 2009.

Kroes, N. (2009b) 'Competition Law in an Economic Crisis', Opening address at 13th Annual Competition Conference of the International Bar Association, Fiesole, 11th September 2009.

Kroes, N. (2009c) 'Tackling Cartels - A Never-Ending Task', Brasilia, 8th October 2009.

Lipietz, A. (1983) *The Enchanted World. Inflation, Credit and the World Crisis*, London: Verso.

Monti, M. (2001) 'Antitrust in the US and Europe: A History of Convergence', Speech 01/540. Brussels.

Neumann, M. (2001) *Competition Policy. History, Theory and Practice*, Cheltenham: Edward Elgar.

Overbeek, H. (1990) *Global Capitalism and National Decline*, London: Unwin Hyman.

Overbeek, H. (1999) 'Globalization and Britain's Decline' in R. English and M. Kenny (eds.), *Rethinking British Decline*, London: Macmillan Press.

Röller, L.H. (2005) 'Using Economic Analysis to Strengthen Competition Policy Enforcement in Europe', presentation at the ECN conference on Modelling European Mergers, 21 March, Brussels.

Röller, L.H. and De la Mano, M. (2006) 'The Impact of the New Substantive Test in European Merger Control', European Commission, Brussels.



Ruggie, J.G. (1982) 'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', *International Organization*, 36/2: 379–415.

Servan-Schreiber, J.J. (1968) *The American Challenge*, London: Hamish Hamilton.

Smith, A. (1776) *The Wealth of Nations*, 2003, New York: Bantam Classics.

Stanford, J. (2008) *Economics for Everyone*, London: Pluto Press.

UNICE (1982) 'Amended Proposal For A Council Regulation on the Control of Concentrations Between Undertakings', UNICE position, 24 June 1982.

Van Apeldoorn, B. (2002) *Transnational Capitalism and the Struggle Over European Integration*, New York: Routledge.

Wigger, A. (2007) 'Towards A Market-Based Approach: The Privatization and Micro-Economization of EU Antitrust Law Enforcement', in B. van Apeldoorn, A. Nölke and H. Overbeek *The Transnational Politics of Corporate Governance Regulation*, New York: Routledge.

Wigger, A. (2008) *Competition for Competitiveness: The Politics of Transformation of the EU Competition Regime*. Dissertation, Free University Amsterdam.

Wigger, A. and Nölke, A. (2007) 'Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: the Case of Antitrust Enforcement', *Journal of Common Market Studies*, 45/2: 487–513.

Wilks, S. (2005) 'Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy?', *Governance*, 18/3: 431–52.

**Sobre os autores:****Angela Wigger**

Professora de Economia Política Global e Relações Internacionais na Radboud University. Nijmegen, Holanda. E-mail: a.wigger@fm.ru.nl

**Hubert Buch-Hansen**

Professor de Economia Política Internacional na Copenhagen Business School. Copenhagen, Dinamarca. E-mail: hb.dbp@cbs.dk

**Os autores contribuíram igualmente e são os únicos responsáveis pela redação do artigo.**