

Regulação como transformação cultural: o “papel educacional” da política concorrencial brasileira

Regulation as cultural transformation: the "educational role" of Brazilian competition policy

Gustavo Onto

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: gustavo.onto@gmail.com.

Artigo recebido e aceito em novembro de 2016.

Resumo

Este artigo, baseado em uma pesquisa genealógica sobre o desenvolvimento da política de defesa da concorrência brasileira e do órgão governamental que a implementa – o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) –, descreve e reflete sobre as aspirações de transformação cultural que emergiram na burocracia estatal nos anos 1990. Utilizando como material empírico relatórios anuais produzidos pelo órgão antitruste brasileiro e artigos produzidos por especialistas do campo, problematiza-se o chamado “papel educativo” da política de defesa da concorrência no Brasil – isto é, sua missão de “disseminação da cultura da concorrência” – demonstrando como esta narrativa, longe de ser um mero detalhe, evidencia a forma com que políticas públicas de regulação corporativa tem buscado justificar suas atividades e produzir transformações na relação entre o Estado e a economia. Analisa-se também o uso e da noção de “cultura” e suas implicações nesse contexto.

Palavras-Chave: cultura da concorrência; papel educativo; política antitruste.

Abstract

Based on a genealogical research of the development of Brazilian competition policy and of the governmental agency that implements it – the Brazilian Antitrust Authority CADE (the Administrative Council for Economic Defense) – this article describes and reflects on the aspirations for cultural transformation that emerged in the state bureaucracy in the 1990s. Using, as empirical material, annual reports produced by the Brazilian antitrust agency and articles by experts in the field the so-called "educational role" of the antitrust policy in Brazil is analyzed (i.e., its mission of "disseminating a culture of competition"), demonstrating how this narrative, far from being a mere detail, highlights the way in which public policies of corporate regulation have sought to justify their activities and to produce transformations in the relationship between the state and the economy. The use and the notion of "culture" and its implications in this context are also analyzed.

Keywords: competition culture; educational role; antitrust policy.

Introdução

“Owing to the long history of protectionism, which characterized the economic strategy of the region, promoting competition in these countries [Latin America] is a far more complicated task than simply implementing an antitrust law. It is a wider struggle to wrest market control from entrenched government-protected monopolists. An educational effort designed to change behavior, attitudes and culture has to be made: Consumers have to be persuaded that price liberalization is better than price controls, and producers have to be convinced that competition is the new name of the game regardless of how painful it is for them. The competition policy must also oppose government attempts to reverse the policies implemented” (Jatar, 1993:80)

Entre os dias 17 e 20 de abril de 2012, participei da 11^a conferência anual da ICN (*International Competition Network*), organização ou “rede virtual” que, como o próprio website diz, “proporciona a órgãos de defesa da concorrência um espaço informal para manter contatos frequentes e endereçar preocupações práticas da política concorrencial” (ICN, 2009).¹ Coincidentemente esta reunião estava sendo realizada no Rio de Janeiro, cidade onde residia e onde realizava meu doutorado sobre a política antitruste – ou de defesa da concorrência – brasileira.² Relações pessoais com ex-integrantes do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), órgão do governo federal responsável pela política no Brasil, foram fundamentais para que eu obtivesse acesso a esta reunião relativamente

¹ Criada em 25 de outubro de 2001 por autoridades antitrustes de 14 países, a rede tem atualmente como membros 107 autoridades antitruste nacionais ou multinacionais (como a Comissão Europeia). A ICN não tem funcionários próprios e funciona com a participação de funcionários das agências antitruste filiadas à rede. As plataformas de comunicação disponibilizadas no website da rede e os eventos que promove são sua principal forma de existência. Seu funcionamento se dá por meio de grupos de trabalho virtuais entre funcionários de diferentes órgãos antitruste, que organizam workshops regularmente para discutir por telefone, pela internet ou por meio de plataformas eletrônicas temas relacionados à prática antitruste. As conclusões que resultam desses grupos de trabalho são divulgadas como recomendações de “melhores práticas” (*best practices*) que podem ou não ser implementadas pelas agências vinculadas à rede. Uma série de acordos bilaterais e multilaterais tem sido promovida a partir desses trabalhos.

² Neste artigo não faço distinção entre antitruste e a política mais ampla de defesa da concorrência.

restrita na posição de um “NGA” (*Non-Governmental Advisor*) indicado pelo Ministério da Fazenda. Tal estatuto me lograva livre acesso a todos os *workshops* e conferências do evento, onde palestravam funcionários de agências antitruste, acadêmicos renomados, advogados e consultores reconhecidamente atuantes na esfera do antitruste internacional.

Focadas na disseminação de *best practices* de antitruste pelo mundo, as palestras das conferências anuais da rede internacional endereçavam uma série de temas. Entre difíceis discussões sobre os desafios de legislações nacionais – “como lidar com empresas estatais?” – ou a respeito de questões práticas dos órgãos antitruste – “como construir uma base de dados eletrônica para acompanhar as decisões, resultados e problemas do passado?” – que acabavam por conduzir à recomendações jurídicas, teóricas e administrativas, era nítida a importância dada àquilo que os relatórios anuais do CADE chamam de “papel educativo” da autoridade antitruste. Nada menos que uma manhã toda foi dedicada a painéis sobre como órgãos antitruste do mundo poderiam “explicar os benefícios da concorrência” para governos, empresas, para a imprensa e para o “público geral”. Um ex-conselheiro do CADE, agora advogado em um grande escritório, disse em um dos painéis que uma das tarefas de uma autoridade antitruste deveria ser advogar pela concorrência de mercado, fazendo com que os “agentes econômicos incorporem uma ética concorrencial”.

Até este momento em minha pesquisa, acreditava que este discurso moral – a incorporação de uma “ética concorrencial” ou a “disseminação da cultura da concorrência” – não passava de uma mera particularidade da política de defesa da concorrência brasileira. Mas a importância fundamental dada ao “papel educativo” desta política pública no evento internacional mais importante da área me obrigaram a refletir sobre o modo como este discurso está relacionado à prática regulatória antitruste mais recente, tanto dentro quanto fora do país. Neste artigo, descrevo o modo como esse aspecto da política é elaborado e apresentado nos relatórios anuais do CADE,

demonstrando como a narrativa governamental nos anos 1990 explicita transformações da percepção dos reguladores sobre o melhor modo de governar a economia, o que resultava numa nova concepção da realidade econômica e do papel do Estado. Além disso, este artigo argumenta que o emprego da noção de “cultura” por profissionais do campo do antitruste no Brasil – no caso particular, a “cultura da concorrência” – contribui para legitimar e justificar a política pública, produzindo uma interpretação histórica e moral sobre sua necessidade e finalidade.

O “papel educativo” do CADE, isto é, a importância do órgão antitruste como um disseminador de valores e práticas concorrenciais, embora seja apresentado nos relatórios do conselho como uma de suas atribuições centrais, não tem sido propriamente problematizado nas análises de economistas, juristas ou de especialistas em política pública. Isso se deve em parte ao fato de, como mostrarei nas seguintes seções, a necessidade de “educar” os empresários – ou as próprias empresas – ser considerada uma obviedade para especialistas do campo, uma espécie de senso comum compartilhado. Economistas e juristas tendem a concordar com a importância pedagógica desta política pública relacionando-a ao movimento mais amplo de transformações políticas e econômicas do final do século XX. Por exemplo, a economista Lúcia Helena Salgado, uma das importantes profissionais responsáveis pelo desenvolvimento do antitruste no país, afirma: “Neste novo ambiente [inaugurado a partir dos anos 1990], as políticas de defesa da concorrência têm um importante papel a desempenhar, na medida em que venham, por um lado, a evitar que as barreiras levantadas pelo governo sejam repostas por aqueles que detêm o poder econômico e, por outro lado, *reeducar* o mercado – leia-se aí produtores e consumidores – de acordo com as regras de intensa competição que hoje orientam as transações internacionais” (Salgado, 1992, p.30).

Chama atenção o fato de que políticas públicas tem se utilizado crescentemente dessa linguagem pedagógica e culturalista, tanto na teoria

quanto na prática. Qual seria, portanto, o motivo do surgimento de tais narrativas no período mais recente e porque as políticas de regulação da economia tem se utilizado frequentemente delas? A literatura de ciências sociais tem há algum tempo buscado refletir sobre esses aspectos pedagógicos e discursivos das políticas públicas, inclusive de políticas econômicas, que em geral são relegados a uma posição lateral nas análises (Shore e Wright, 1997; Steinmetz, 1999). O estudo desses aspectos revela o modo como formuladores e executores das políticas explicam os efeitos e a importância de seu trabalho, permitindo portanto uma compreensão dos resultados técnicos e políticos da política pública a partir de uma perspectiva essencialmente nativa.

Trabalhos históricos ou etnográficos em antropologia ou sociologia, influenciados pela literatura de governamentalidade (Foucault, 2007a), tem enfatizado o quanto políticas econômicas, especialmente aquelas denominadas “neoliberais” tem se dedicado a construir e constituir normas de conduta que devem ser internalizadas por indivíduos ou organizações. Essas “tecnologias da subjetificação” (Miller e Rose, 2008) buscam consolidar “formas e espaços de auto-governo, auto-regulação e auto-responsabilização” (Rabinow e Rose, 2003:25) em que o controle direto das ações dos administrados ou governados seria substituído por um controle indireto. Essa interpretação de inspiração foucaultiana das políticas neoliberais tem a vantagem de colocar em questão a ideia amplamente aceita de que o “neoliberalismo” implica em uma redução de “Estado” e num aumento do “mercado”. Na realidade, essas políticas podem ser caracterizadas como novas tecnologias de governo (Bockman e Eyal, 2002), em que o poder é exercido “à distância” (Miller e Rose, 1990), pois parte da regulação caberia aos próprios regulados. Como demonstrado nas próximas seções, o papel educacional do CADE está claramente vinculado a essas novas tecnologias governamentais. A leitura dos relatórios do órgão torna evidente o quanto a disseminação da cultura da concorrência está, para os reguladores, necessariamente

relacionada a uma nova forma de relação entre o Estado e a economia, que deveria ser alcançada transformando-os simultaneamente.

A narrativa produzida sobre o papel educacional do CADE também ilustra um uso conceitual que tem chamado a atenção de antropólogos – principais responsáveis pela construção do conceito de cultura. Como demonstrado adiante, a atividade de regulação governamental é compreendida como produzindo uma transformação cultural – da “cultura da negociação” para a “cultura da concorrência”. O uso da noção de cultura como um “agente de mudança” (Strathern, 1995), que produz uma ruptura entre passado e o futuro da economia brasileira, legitima e justifica política e moralmente a atividade da regulação. Entretanto, como a antropologia vem há muito alertando, a noção de cultura, que permite uma compreensão holística de fenômenos complexos, quando utilizada sem uma definição precisa, também pode produzir incoerências e ocultar pressupostos sobre como se dão processos específicos de mudança de valores, práticas e comportamentos de pessoas ou grupos.

O artigo está dividido em três seções além desta introdução. Na próxima seção, apresento o papel educativo do CADE conforme descrito nos Relatórios Anuais do órgão e menciono as ações especificamente voltadas para este fim realizadas nas duas últimas décadas. Na seguinte seção, descrevo o modo como a narrativa pedagógica fundamenta-se em uma narrativa histórica sobre a relação entre Estado e o mercado ou as empresas no Brasil. Por fim, reflito sobre o uso da noção de cultura na política antitruste do país e na políticas econômicas neoliberais de forma mais geral.

1. Aspirações transformadoras

Vinculado ao Ministério da Justiça, o órgão antitruste brasileiro, não muito distinto daqueles de outros países, analisa e julga pedidos de fusões e

aquisições entre empresas, aprovando apenas aqueles que não irão modificar substancialmente a concorrência nos mercados afetados pelas concentrações. Além disso, o CADE investiga e julga práticas anti-competitivas empresariais, como cartéis. Um novo conjunto de legislações no início dos anos 1990 fez com que o CADE, criado em 1962, se tornasse a última instância decisória sobre a legislação concorrencial na esfera administrativa. Com um orçamento maior e com mais funcionários, o órgão antitruste começou a exercer um controle muito mais rígido de atos de concentração no Brasil a partir desse período. A política de defesa da concorrência nos mercados ganhou, aos poucos, uma maior importância dentro do conjunto de políticas econômicas nacionais, tendo em vista complementar outras medidas ou reformas em curso.³

Essa nova fase da política de defesa da concorrência brasileira também foi resultado de uma transformação do corpo dirigente do órgão antitruste. Aos poucos foram sendo nomeados para o CADE um maior número de profissionais formados em economia, que se utilizavam de teorias econômicas sofisticadas como parte dos argumentos para justificar as decisões do órgão julgante. Segundo o ex-conselheiro César Mattos (2003, p. 21), “se tornava cada vez mais forte a percepção de que era crucial aprofundar o papel da análise econômica na aplicação da legislação antitruste”, resultando na inauguração da “prática de reservar algumas vagas do conselho a economistas mestres ou doutores, com reconhecida competência para a apropriada aplicação da teoria econômica nos importantes casos de concentração em estoque e ainda por vir” (Mattos, 2003, p. 22). Segundo o sociólogo Iagê Miola (2014), os economistas que estavam sendo indicados para cargos comissionados a partir de 1996, seja como conselheiros ou presidentes do

³ A partir de 1992, com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello, foram implementadas uma série de transformações na política econômica brasileira. Entre elas estão: a privatização dos setores de telecomunicações e de energia; a abertura comercial e de capitais dos mercados nacionais; o aumento da autonomia decisória do Banco Central; e a criação de agências reguladoras setoriais.

órgão, tinham perfis distintos daqueles profissionais com formação em economia que tinham atuado no CADE anteriormente. Enquanto os outros tinham carreira no funcionalismo público e haviam feito no máximo um mestrado em uma universidade brasileira, os novos profissionais nomeados possuíam títulos de doutorado de universidades renomadas no Brasil e no exterior, em geral vinculados à escola neoinstitucionalista na ciência econômica.⁴

Em 1996, ano de uma importante nomeação de novos conselheiros, que incluía alguns desses jovens economistas, publica-se o primeiro Relatório Anual do CADE. O novo documento oficial buscava “dar maior transparência para a sociedade sobre a atividade do órgão antitruste”, proporcionando uma síntese dos processos julgados, das decisões administrativas tomadas, além de um conjunto de estatísticas sobre a atividade do órgão no ano. O índice do primeiro relatório divide-se em três partes, que corresponderiam às três funções do órgão antitruste: (i) o combate às infrações de ordem econômica, ou o “papel repressivo”; (ii) o controle de atos de concentração, ou o “papel preventivo”; e (iii) a promoção da livre concorrência, ou o “papel educativo”. Um trecho do Relatório de 1996 ilustra de forma mais clara a função do “papel educativo”:

Dado o longo período de atuação de um Estado interventor, e de fechamento do país, a concorrência ainda se constitui um elo estranho às relações econômicas e seus agentes. Sendo assim, é crucial que o CADE se torne um instrumento de difusão da **cultura da concorrência**. Nesse sentido, o CADE deve ter três papéis complementares e interdependentes: educativo, preventivo e repressor. O papel educativo representa a própria difusão da cultura da concorrência no país. Torna-se, assim, uma obrigação

⁴ Dois integrantes do novo conselho de 1996, Gesner Oliveira (ex-presidente) e Lucia Helena Salgado (ex-conselheira), tinham PhDs em economia pela Universidade de Berkeley, importante centro de estudos em Organização Industrial nos Estados Unidos. Segundo Miola (2014), os novos profissionais eram também mais jovens e vinculados a centros conhecidos da teoria econômica ortodoxa, assim como outros economistas que naquele período também foram nomeados para outros órgãos da administração pública. Como exemplo, entre os 17 economistas nomeados pelo CADE entre 1996 e 2012, encontramos doutores formados pela Universidade de Chicago, Universidade de Londres, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade de São Paulo e Universidade de Brasília (idem, 2014).

do CADE divulgar e demonstrar analiticamente a importância da defesa da concorrência de forma a prover um maior grau de intimidade da sociedade com seus elementos constituintes. No exercício de seu papel preventivo, basicamente regula as operações que venham a implicar aumento excessivo do poder de mercado e que, conseqüentemente, tornem provável a ocorrência de abusos. Já o papel repressor é o mais óbvio, sendo aquele pelo qual o público naturalmente reconhece a função de órgãos como o CADE. Ressalte-se que tanto o papel preventivo como, principalmente, o papel repressor são fundamentais para o cumprimento do papel **mais importante** do CADE, que é o educativo. De fato, o principal efeito da repressão e da prevenção é, sem dúvida, a sinalização que o mercado obtém a respeito de que tipo de ações e condutas são toleradas ou não, conforme o critério de razoabilidade consagrado na jurisprudência moderna do direito econômico (CADE, Relatório Anual, 1996, p. 25, grifos meus).

Neste trecho acima, vale apontar primeiramente para o modo como o “papel educativo” consiste principalmente em uma tentativa de disseminação de formas de “ações e condutas” competitivas; uma reconfiguração da conduta moral dos “mercados” e dos seus “agentes”. Embora essas formas de comportamento econômico não sejam definidas, sabe-se que estas seriam aquelas aceitas com base na mais recente legislação nacional. Essas ações e condutas configurariam uma “cultura” que, segundo o relatório, não existiria no país. Nota-se que a “advocacia da concorrência”, como também é conhecido esse esforço pedagógico em foros internacionais, é considerada o objetivo essencial ou ainda o “mais importante” da ação governamental. Mesmo que cientistas sociais venham apontando para o papel moral exercido pelo Estado, tal explicitação, no decorrer de uma justificativa da política econômica, é algo pouco usual e mais recente.⁵

⁵ Como o sociólogo Émile Durkheim (2002:71) afirmou, o Estado “é um órgão especial encarregado de elaborar certas representações que valem para a coletividade”. A política antitruste se inclui nessa definição ao tentar difundir os valores da concorrência pela sociedade. O Relatório Anual de 2001 explica essa cultura dizendo que o CADE tem o dever de divulgar o que se convencionou chamar “cultura da concorrência”, ou seja, “deve propagar a informação e o conhecimento sobre o assunto, a fim de fomentar, neste aspecto, a cidadania” (CADE, 2001:159).

O papel educacional do CADE, como definido nos relatórios anuais, demonstra como a política antitruste promovida a partir dos anos 1990 comporta uma nova forma de governamentalidade, na qual os objetos que busca governar não são considerados dados ou muito menos naturais. A construção de mercados em que comportamentos competitivos prevalecem é uma aspiração daqueles profissionais responsáveis pela implementação da política, juristas e economistas que assumiram, a partir dos anos 1990, cargos de conselheiros e presidentes do órgão antitruste. Como tem afirmado a literatura de inspiração foucaultiana, essa construção dos sujeitos e objetos de governo é característica da racionalidade de governo neoliberal. Para esses novos liberais, assim como para os clássicos, a concorrência de mercado continua sendo o mecanismo mais apropriado para gerar “desenvolvimento”, “bem-estar” ou “eficiência” econômica. A diferença reside no fato de que, para esses, é o governo que deve “conduzir a política da sociedade para que seja possível a existência e o funcionamento desses mercados” (Gordon, 1991, p. 41). O problema do liberalismo, entendido como uma racionalidade e técnica de governo, consistiria, a partir de meados do século XX, em auxiliar na construção das “condições legais, institucionais e culturais que permitem um jogo de conduta empresarial artificial e competitivo ser jogado, visando a melhores resultados” (Burchell, 1996, p. 27).⁶ A ideia de que a economia formada por mercados em concorrência e indivíduos racionais é uma construção artificial do Estado e da lei transforma o naturalismo do pensamento liberal em uma forma de construtivismo. Não por acaso a

⁶ Foucault (2007b, p. 120), ao explicar a noção de concorrência dos ordoliberalis, vertente alemã do neoliberalismo, diz: “*For what in fact is competition? It is absolutely not a given of nature. The game, mechanisms, and effects of competition which we identify and enhance are not at all natural phenomena; competition is not the result of a natural interplay of appetites, instincts, behavior, and so on. In reality, the effects of competition are due only to the essence that characterizes and constitutes it. The beneficial effects of competition are not due to a pre-existing nature, to a natural given that it brings with it. They are due to a formal privilege. Competition is an essence. Competition is an eidos. Competition is a principle of formalization. Competition has an internal logic; it has its own structure. Its effects are only produced if this logic is respected. It is, as it were, a formal game between inequalities; it is not a natural game between individuals and behaviors*”.

construção cultural de sujeitos que incorporam os “valores da concorrência” passa a ser considerada atribuição central do órgão antitruste.

Além disso, como fica indicado no relatório citado acima, o papel educativo do CADE está relacionado com uma tentativa mais ampla de reformulação da relação entre Estado e economia, como sugerido também pela literatura mencionada. No trecho acima, a política de defesa da concorrência dos anos 1990 é contrastada com um certo tipo de Estado, o “interventor”, no qual a concorrência não é um valor a ser prezado. O “novo” Estado, portanto, não intervém; ele educa e sinaliza ao mercado as condutas adequadas ao seu funcionamento. O Relatório de 1998/1999, por exemplo, enfatiza a importância do papel educativo do CADE, relacionando-o às transformações de Estado simultaneamente ocorrendo no mundo:

“Tal papel se reveste de particular importância em um momento de reformulação do papel do Estado na economia que vem se observando de forma intensa em todo o mundo no último quartel deste século e, em particular, nos países em desenvolvimento. As agências de defesa da concorrência no plano internacional têm apresentado um papel cada vez mais proeminente na consolidação dos processos de desregulamentação e liberalização da economia.” (CADE, 1998/1999:137).

E continua:

“o nível de conhecimento da legislação é baixo e o estoque jurisprudencial ainda é reduzido, tornando importante uma atividade de esclarecimento por parte da autoridade de defesa da concorrência [...] vários segmentos [...] não conhecem bem a legislação e/ou ainda não internalizaram os valores concorrenciais. Tal fenômeno é compreensível depois de várias décadas de prevalência de uma prática e cultura intervencionistas” (CADE, 1998/1999, p. 142).

Mais do que isso, a transformação da economia, por meio da disseminação da “cultura da concorrência”, está intimamente associada, como fator essencial, a essa transformação do Estado. Este se modificaria e

“diminuiria” ao educar e reprimir práticas, visto que, construindo um mundo econômico competitivo, que se auto-regula e auto-governa, seu papel consistiria apenas numa reduzida e pouco frequente fiscalização das práticas econômicas. Segundo o Relatório do mesmo ano (1998/1999:137):

“na teoria moderna do Direito e da Economia, a identidade dos administrados com os valores imanentes à legislação constitui elemento essencial para sua implementação eficaz (...) atingido elevado grau de *afinidade* da sociedade com a norma, o ilícito se torna comportamento excepcional, reduzindo os custos de monitoramento e repressão, ao mesmo tempo em que se elevam os padrões sociais de exigência quanto à observância da legislação, especialmente no tocante à isenção, critério técnico e transparência por parte da autoridade.”

O trecho acima ilustra os dois movimentos inter-relacionados: a aspiração em construir uma nova economia, com novos valores e normas, e o desejo (consequente) de construção de um novo Estado transparente, técnico e eficiente. A “afinidade” da sociedade com a norma consiste no grau de “difusão da cultura da concorrência”. Quanto mais difundida, mais eficiente é o Estado, pois menos custoso ele será. Ao mesmo tempo, o papel do órgão antitruste será ainda mais relevante, pois a sociedade compreenderá sua importância. Por esse motivo, a narrativa governamental da política de defesa da concorrência desde 1996 tem sido construída como um esforço no sentido de disseminar essa “cultura de concorrência”.

Cumprir notar que o papel educativo do CADE caracterizou-se também por políticas bastante práticas. Entre 1996 e 2008, o CADE adotou uma série de políticas “educativas” específicas, nos moldes das medidas adotadas pelo *Federal Trade Commission* norte-americano. O papel de advocacia da concorrência desempenhado pelo CADE abrange inúmeras iniciativas que vão desde uma campanha intensiva na mídia à participação em grupos de trabalho com diversos órgãos governamentais (Considera e Araújo, 2002). As principais políticas de advocacia da concorrência desse período foram: a criação de fórum permanente de políticas de concorrência, a criação de um website, a

reedição da revista de direito econômico e a criação de um programa de intercâmbio.

2. Inventando uma cultura

A explicação dos reguladores sobre o objetivo último do órgão antitruste, tornada explícita por meio dos relatórios anuais do CADE – qual seja, a construção de uma nova ética econômica –, tem sido acompanhada, entre profissionais do campo do antitruste, de uma descrição ou interpretação sobre a realidade tal como estava configurada. Segundo vários economistas, a construção de uma nova “cultura” somente seria possível ao se transformar aquela que vigorava até então, resultado, segundo eles, de uma forma de relação entre o Estado e os agentes econômicos, que parecia, aos seus olhos, ultrapassada. A narrativa de transformação cultural necessitou, portanto, da invenção de uma “cultura” predecessora. Tal cultura, segundo economistas, tinha como base a política de controle de preços praticada pelo governo federal até os anos 1980, que descrevo a seguir.

De 1962 até o final dos anos 1980, tanto a lei quanto o CADE tiveram um papel muito restrito. Até 1975, segundo a jurista Paula Forgioni (2013, p. 117), apenas 11 processos haviam sido julgados pelo CADE e somente em um deles a prática foi considerada abusiva. Um dos motivos da performance modesta do órgão teria sido a atuação do Poder Judiciário, que acabou suspendendo muitas decisões a partir de mandados de segurança impetrados pelas empresas condenadas administrativamente. Ainda, de acordo com um integrante da Procuradoria do CADE em 1964, o órgão, que funcionava no subsolo do Palácio do Catete no Rio de Janeiro, como não era conhecido pelo público, não recebia nenhuma denúncia de práticas empresariais que pudessem ser por ele investigadas (CADE, 2013a).

Entretanto, para a maior parte dos analistas, em geral economistas, o CADE não teve um papel relevante durante esse período devido à incompatibilidade entre sua função legal e a direção mais ampla que a política econômica seguiu a partir dos anos 1960. Novos órgãos estatais, como a CIP – Comissão Interministerial de Preços – e a Sunab – Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços – que controlavam preços e tarifas na economia, e a atuação de ministérios que incentivavam a fusão e a incorporação de empresas, se não causavam um enfrentamento jurídico direto com o CADE, ao menos politicamente pareciam ir na direção oposta. Segundo Elizabeth Farina (1990, p. 472), ex-presidente do órgão antitruste: “a tímida atuação do CADE é absolutamente consistente com a política econômica mais geral que protegeu nossa indústria da concorrência externa e estabeleceu várias formas de controles setoriais que limitavam a concorrência ao invés de estimulá-la”.⁷ Além disso, o CADE exercia outras incumbências administrativas que não eram necessariamente relacionadas à sua função antitruste, servindo, assim como outros órgãos governamentais, para controlar diretamente a atividade das empresas. Comentando sobre o papel do CADE nesse período, o ex-presidente do CADE Rui Coutinho (CAMARA, 2004, p.6) diz: “Na realidade, pretendia-se que o CADE funcionasse como conselho de administração e conselho fiscal de estatais, ou mesmo, como empresa de auditoria”.⁸

De fato, quando o governo militar assume em 1964, adota-se uma política fiscal ortodoxa e uma política monetária contracionista para lidar com

⁷ Para o economista Hélcio Tokeshi, ex-secretário do Ministério da Fazenda, em pronunciamento na Câmara dos Deputados (CAMARA, 2004, p. 13): “Nesse primeiro momento de substituição das importações, enquanto esse modelo não era abandonado, não fazia sentido tentar pensar em defesa da concorrência, porque o Estado era o agente coordenador e regulador dos mercados, interferindo diretamente na oferta, nos preços e nas quantidades”.

⁸ Pode-se dizer que a própria lei antitruste de 1962 carregava um forte viés intervencionista. Dentre os seus objetivos, havia o de “exercer a fiscalização da administração das empresas de economia mista e das que constituem patrimônio nacional [empresas públicas]”. Também definia que a “fiscalização se estende à gestão econômica da empresa e seu regime de contabilidade...”, e estabelecia que “o CADE examinará anualmente os balanços e relatórios das empresas a que se refere este artigo e, em face deles e dos resultados de sua fiscalização, proporá ao Conselho de Ministros as providências que lhe parecerem necessárias” (BRASIL, 1962).

a crise econômica no período, restringindo crédito, gastos públicos e salários. Entretanto, contrário à orientação mais liberal predominante no Ministério da Fazenda e no recém-criado Banco Central, os militares preferem continuar com a adoção de uma política de substituição de importações, investindo em empresas estatais. O segundo governo militar aprofunda ainda mais esta política e passa a utilizar o controle estatal de preços de mercadorias e serviços como mecanismo essencial de combate à inflação, mecanismo este que caracterizará a política econômica até a década de 1980.

Em 23 de fevereiro de 1965, com a Diretiva Interministerial 65, o sistema de controle de preços é aperfeiçoado. São oferecidas vantagens fiscais e monetárias a empresas que adotem aumentos “moderados” de preços, e a Comissão Nacional para o Estímulo da Estabilização de Preços (Conep) é criada. Devido à simplicidade da medida e ao fato de poder ser adotada espontaneamente pelas firmas, é grande o número de empresas que adere à política governamental (Considera e Corrêa, 2002). No segundo governo militar, com a chegada do ministro da Fazenda Delfim Netto e, com ele, de um novo grupo de economistas advindos principalmente da Universidade de São Paulo (Loureiro, 1997), a adoção do sistema de controle de preços passa a ser compulsória (Decreto nº 61.993).⁹ Todo o aumento de preços da indústria manufatureira, de parte da indústria alimentícia, da indústria da madeira, do couro, de calçados e roupas estava sujeito à análise e à aprovação da Conep. Esse controle deveria ser perseguido até que a inflação chegasse ao fim.¹⁰

Desde o início do governo Vargas, as associações de produtores industriais tinham uma estreita relação com o governo. Elas objetivavam

⁹ 28 de dezembro de 1967.

¹⁰ O aumento de preços estava sujeito a várias condições. As firmas precisavam, primeiramente, mostrar que o aumento era proporcional ao aumento de custos que haviam tido. A CIP, que substituiu a Conep, calculava a taxa média de retorno do capital para firmas e setores específicos para medir o aumento de produtividade que poderia ser repassado aos preços. Segundo Considera e Corrêa (2002, p. 10): “as regras de controle eram muito detalhadas e complexas, representando uma intervenção nos segredos de administração das firmas inimaginável numa sociedade democrática. Quando aplicavam para um reajustamento de preços, vários segredos industriais das firmas tinham que ser expostos aos oficiais do governo, com pouca garantia de que não seriam disponibilizados aos seus concorrentes”.

aumentar e proteger a chamada “indústria nascente nacional” da indústria estrangeira. Entre 1930 e 1945, as associações eram oficiais, criadas pelo governo Vargas, e recebiam contribuições do governo para funcionar. As principais associações eram a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), a Firj (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, agora Firjan), e a CNI (Confederação Nacional da Indústria), além das associações de outros estados. Suas metas eram aumentar as tarifas de importação, criar controles para a importação, influenciar a taxa de câmbio e promover a indústria de infraestrutura, protegendo o mercado doméstico e incentivando o capital privado nacional. Sua influência no governo era enorme, sendo que a Fiesp e a Firj tinham cargos no governo Dutra. Além dessas, existiam outras 160 associações de produtores, que negociavam acordos salariais coletivos com sindicatos de trabalhadores no Ministério do Trabalho ou em cortes trabalhistas (Considera e Corrêa, 2002).

De acordo com os economistas Claudio Considera e Paulo Corrêa (2002), autores que descrevem essa política de preços em detalhe e quem sigo mais diretamente nesta descrição, a partir dos anos 1970, com o aumento da inflação, as associações de produtores começaram a ter um papel importante também na política microeconômica, principalmente no que se refere à política de preços. A CIP passou a reunir funcionários públicos e representantes de produtores para organizar o setor industrial e diversos mercados. Na prática, o Estado institucionalizava espaços que possibilitavam o encontro de diferentes organizações para a discussão e a negociação de preços e custos. Assim, a política econômica adotada no Brasil, ao tentar estabilizar os preços dos produtos por meio de negociações, acabava por organizar uma estrutura para o funcionamento de cartéis, fazendo com que os industriais brasileiros se reunissem e conversassem sobre custos e preços (Considera e Corrêa, 2002). Com o fim do milagre econômico, período de excepcional crescimento da economia brasileira entre 1968 e 1973, a política de preços do governo prosseguiu sem a mesma rigidez, mas o aumento da inflação tornou a

atuação da CIP claramente insuficiente. Mesmo assim, até 1984, a CIP continuou a promover acordos entre empresas sem causar reduções nos preços, mas mantendo-os homoganeamente altos. Nesse contexto de forte intervenção estatal nos preços, o papel do órgão antitruste foi extremamente reduzido.

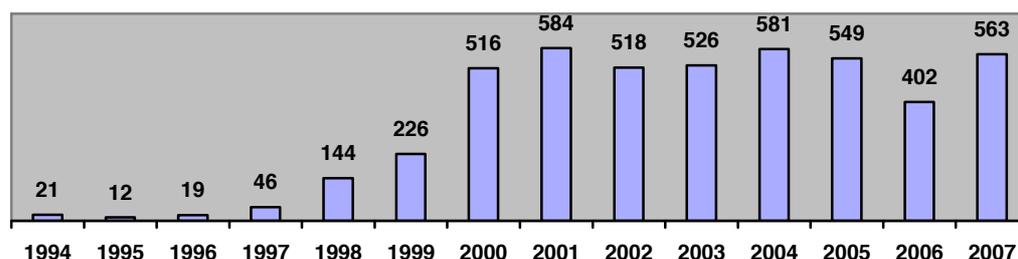
Como já mencionado, economistas costumam dizer que, embora a lei de defesa da concorrência esteja em vigor, falta ao setor econômico em geral uma “cultura da concorrência” (Oliveira e Konichi, 2006). Como podemos perceber pela interpretação histórica acima, essa falta de cultura era entendida pelos especialistas como resultado do tipo de relação entre o Estado e os empresários, característico da política de controle de preços nacional dos anos 1970 e 1980. Segundo Considera e Corrêa (2002, p. 3), “o clima ideológico parece não ter favorecido a concorrência como a regra do jogo econômico; o setor privado não a entende como o cerne da atividade econômica [...]. Pelo contrário, o clima ideológico parece ter favorecido a ‘negociação’ entre firmas”. Esse “clima ideológico” derivava da herança do período de política econômica mais desenvolvimentista ou intervencionista. Conforme explica Elizabeth Farina, ex-presidente do conselho, existia na economia brasileira uma espécie de “cultura de planilha de custos” (comunicação pessoal). Essa cultura refletia-se numa prática empresarial comum desde o período militar, em que planilhas com os custos de produção das firmas eram repassadas de uma a outra empresa para que todas pudessem comparar seus preços e organizar sua produção coordenadamente. Essa prática de cartel não era entendida como ilegal ou imprópria pelas empresas.

Segundo Farina, no início dos anos 1990, as autoridades concorrenciais compreendiam que essa “cultura” que não seria facilmente modificada. Por isso, as primeiras penas dadas contra crimes à ordem econômica eram reduzidas a 1% do faturamento das firmas condenadas, menos que o estabelecido no texto legal, já que a “lei era nova e precisava haver um processo de aprendizagem na economia”. Conforme explicado no Relatório

Anual de 1998/1999: “...o legado de práticas anticompetitivas do passado de economia fechada e estatizada ainda é muito grande, justificando a introdução de algum mecanismo que possa fazer as vezes de uma ‘anistia antitruste’.” (CADE, 1998/1999:142). Assim, mais uma vez a relação entre o Estado e a economia serve de explicação para a falta da “cultura da concorrência” no país. Para muitos jovens economistas que escreviam sobre o antitruste e/ou mantinham cargos no órgão antitruste nos anos 1990 e 2000, a disseminação dos valores da concorrência estava intrinsecamente relacionada a transformação do Estado que aos poucos fazia sumir a “cultura da planilha de custos” ou da “negociação”.

É interessante notar que o próprio CADE produziu indicadores numéricos que mostravam como que sua atuação estava produzindo o efeito educacional esperado ou como a nova cultura estava se disseminando. O gráfico abaixo, apresentado em 2007, ilustra como que o número de processos de concentração empresariais julgados se estabilizou a partir do ano 2000, desde que a notificação obrigatória das fusões e aquisições foi instituída no Brasil pela Lei 8.884/94 (CADE, 2007):

Gráfico 1 – Atos de Concentração Julgados (1994-2007)

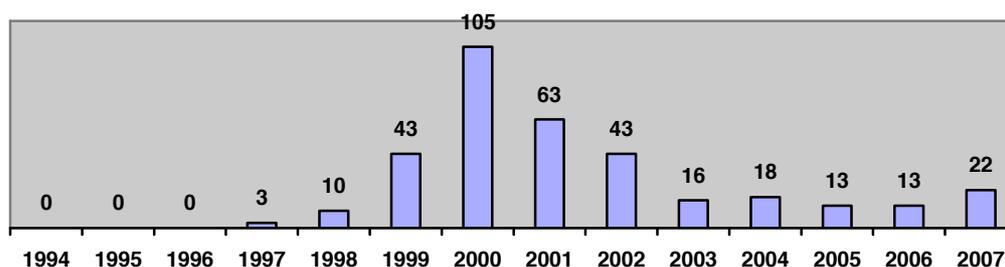


Fonte: Relatório Anual do CADE, 2007:66.

Um segundo gráfico traz o número de atos de concentração nos quais foi imposta multa às empresas pela apresentação intempestiva (fora do prazo máximo de 15 dias úteis) da notificação. Conforme concluiu o Relatório Anual do CADE (2007), o gráfico “revela a própria curva de aculturação da

comunidade empresarial e de aprendizado da comunidade jurídica a respeito da obrigatoriedade e das formas legais de submissão de atos de concentração à aprovação do CADE”.

Gráfico 2 – Atos de Concentração com multa por Intempestividade (1994-2007)



Fonte: Relatório Anual do CADE, 2007:66.

A representação numérica dos dados explicita, para os reguladores, a tão almejada afinidade da sociedade com a norma ou, em outros termos, a própria disseminação da “cultura da concorrência”. A “curva de aculturação” no gráfico acima possibilita ao CADE estabelecer-se como órgão técnico, eficiente e transparente, ao mesmo tempo em que expõe seu mais valioso objetivo: a transformação cultural.

3. Governando pela cultura

Este artigo demonstrou como que a política de defesa da concorrência no Brasil, a partir dos anos 1990, fez da noção de transformação cultural (ou “disseminação cultural” para ser mais exato) seu principal objetivo governamental. Segundo a narrativa mais comum entre especialistas da área, inclusive dos próprios reguladores, a “cultura da concorrência” ou as culturas que a precederam, como a “cultura da planilha de custos”, era derivada de uma particular relação entre o Estado e a economia. A transformação cultural,

portanto, derivaria, como consequência, de uma transformação dessa relação. Essa narrativa, explicitada nos relatórios anuais do órgão antitruste, demonstra, como já apontado na literatura de governamentalidade, porque as mais recentes políticas governamentais da economia não podem ser enquadradas como medidas de “redução do papel do Estado”, mas sim como tentativas de alterar a relação estabelecida entre governo e governados.

Por meio da análise do papel educativo do CADE pode-se concluir que esta forma de governamentalidade busca construir sujeitos que agem de um modo específico, considerado moralmente correto, legalmente justo e economicamente eficiente. Esses sujeitos, que não são nunca definidos no discurso (seriam as empresas, os empresários, os diretores, gerentes, os acionistas ou todos eles?), devem, para que a política de defesa tenha sucesso, passar a se comportar de acordo com uma “ética concorrencial”. Esse modo de elaborar o objeto último da ação governamental tem a vantagem de conceber a possibilidade de um fim existencial para a própria política de defesa da concorrência. Quanto maior a disseminação da cultura da concorrência, menos necessária seria a própria política pública: o *enforcement* legal é reduzido na medida em que as práticas empresariais se tornam consoantes com as normas estabelecidas. A transformação cultural, portanto, torna-se o *fim* da política, seu objetivo e sua conclusão.

Entretanto, a noção de “cultura” – ou “cultura da concorrência” – não é de modo algum definida nas narrativas produzidas pelo órgão antitruste ou por especialistas do campo, mesmo quando são construídos indicadores que buscam, aparentemente, objetificá-la. Embora possamos inferir que a cultura da concorrência relaciona-se a um conjunto de práticas empresariais não-cooperativas e, por isso, não colusivas ou ilegais, seu significado permanece abstrato e não é nunca questionado por especialistas do campo. Qual o motivo de se utilizar na política econômica essa noção tão carregada de sentidos, sem definição precisa, e que dificilmente pode ser visualizada ou mensurada?

Antropólogos, como disse anteriormente, vem há muito elaborando, discutindo e criticando o uso e o significado do conceito de cultura. Atualmente entende-se que seu uso deve ser entendido como uma ferramenta de trabalho ou um alicerce conceitual (*prop*), que tem possibilitado aos cientistas sociais relacionarem diferentes esferas da vida social, atentando ao mesmo tempo para práticas e valores.¹¹ Mais recentemente, a antropóloga de Cambridge Marilyn Strathern, ao tentar explicar a disseminação recente da noção de cultura entre organizações empresariais, educacionais ou governamentais, afirmou:

“Once articulated, culture appears as self-evident, a synthesis of what is already known about the contextualization of human affairs. It offers the flexibility of a concept simultaneously normative and comparative. Culture, in other words, is being used with just the range of connotations with which anthropologists have invested it in their writings. The concept points to differences between systems of value, to the link between practice and ethos, to the need to change habits if one is to change the way people think.” (Strathern, 1995:2)

Baseando-se em sua interpretação, podemos dizer, primeiramente, que a noção de cultura, por representar uma condição variável e não essencial da sociedade, tem sido capaz de ajudar na elaboração de projetos políticos tais como o neoliberalismo. Como já apontado anteriormente, as políticas liberais concebidas na segunda metade do século XX são fundamentalmente construtivistas: buscam estabelecer por meio de instrumentos legais e governamentais as melhores bases para a existência de mercados eficientes e competitivos. A noção de cultura pressupõe, para muitos, o exato inverso na noção de natureza, ou seja, algo que pode ser transformado e ensinado. Além

¹¹ “If culture were an absolute, objective ‘thing’, then ‘learning’ it would be the same for all people, native as well as outsider, adult as well as child. But people have all sorts of predisposition and biases, and the notion of culture as an objective, inflexible entity can only be useful as a sort of ‘prop’ to aid the anthropologist in his invention and understanding. For this, and for many other purposes in anthropology, it is necessary to proceed *as if* culture existed as some monolithic ‘thing’ (...)” (Wagner, 1975, p.8).

disso, a política de defesa da concorrência brasileira, ao conceber a própria concorrência como resultante de um traço cultural nacional, algo relativo a valores e práticas, tem a vantagem de tornar a política pública também dependente de características da sociedade (ou de seus empresários) e não apenas da ação governamental. Como os resultados da política pública são fruto de uma atividade pedagógica constante e demorada, a ação governamental se torna menos suscetível à críticas, pois transfere para os sujeitos administrados a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso da política. Por fim, a noção de cultura, como demonstrado pelas narrativas históricas da política de preços brasileira, tem contribuído para justificar e legitimar uma transformação conjunta do Estado e da economia. A noção de cultura permite relacionar práticas e valores que caracterizaram os modos de governar a economia no Brasil, moralizando as formas de atuação do Estado e dos administrados e, assim, justificando reformas mais ou menos radicais na política econômica nacional.

Referências bibliográficas

BOCKMAN, Johanna e EYAL, Gil. "Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism". *American Journal of Sociology*, Vol. 108, No. 2, September 2002, pp. 310-352.

BRASIL. Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

BURCHELL, Graham. "Liberal government and techniques of the self". In: BARRY, Andrew; OSBORNE, Thomas & ROSE, Nikolas (eds.). *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996, p. 19-36.

CADE. "Relatório Anual 1996". Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 1996. Acesso: www.cade.gov.br , em 18/07/2013

_____. "Relatório Anual 1997". Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 1997. Acesso: www.cade.gov.br , em 18/07/2013

_____. "Relatório Anual 1998". Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 1998.
Acesso: www.cade.gov.br , em 18/07/2013

_____. "Relatório Anual 2001". Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2001.
Acesso: www.cade.gov.br , em 18/07/2013

_____. "Relatório Anual 2007". Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2007.
Acesso: www.cade.gov.br , em 18/07/2013

_____. Defesa da Concorrência no Brasil: 50 anos. Disponível em: http://www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE-DEFESA_DA_CONCORRENCIA_NO_BRASIL_50_ANOS.pdf, 2013. Acesso em: 13/01/2014.

CONSIDERA, Claudio e ARAÚJO, Mariana. "Competition Advocacy in Brazil – Recent Developments". *SEAE/MF*, Documentos de Trabalho No 20, Novembro, 2002.

CONSIDERA, Claudio e CORRÊA, Paulo. "The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition Policy". *SEAE/MF*, Documento de Trabalho No 11, Outubro, 2002.

DURKHEIM, Emile. "Lições de sociologia". São Paulo: T. A. Queiroz/EdUSP. 1983.

FARINA, Elizabeth. "Política Antitruste: A Experiência Brasileira". *Anais XVIII da ANPEC*, vol. 1, 1990.

FORGIONI, Paula. *Os fundamentos do antitruste*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France (1977-1978)*. New York: Palgrave Macmillan, 2007a.

_____. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France (1978-1979)*. New York: Palgrave Macmillan, 2007b.

GORDON, Colin. "Governmental Rationality: An Introduction". In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin & MILLER, Peter (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-52.

ICN. 2009. "ICN Factsheets and Key Messages". April, 2009. Disponível em: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc608.pdf>. Acesso em: 24/11/2015

JATAR, Ana Julia. "Implementing Competition Policy in Recently Liberalized Economies: The Case of Venezuela". In Fordham Corporate Law Institute, ed., *Annual Publication*. New York: 79–107, 1993.

LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MATTOS, Cesar Costa Alves de. "Introdução". In: MATTOS, Cesar Costa Alves de & FRANCO NETO, Afonso A. de Mello (orgs.). *A Revolução do Antitruste no Brasil: A Teoria Econômica Aplicada a Casos Concretos*. São Paulo: Editora Singular, 2003. p. 19-28.

MILLER, Peter e ROSE, Nikolas. *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press, 2008.

_____. "Governing Economic Life". *Economy and Society*, 19 (1), February: 1- 31, 1990.

MIOLA, Iagê. *Law and Economy in Neoliberalism: The Politics of Competition Regulation in Brazil*. Tese de Doutorado, Università degli Studi di Milano. Milão, Itália, 2014.

OLIVEIRA, Gesner e KONICHI, Cintia. "Aspects of Brazilian Competition Policy". *Textos para Discussão 150*. EESP-FGV, 1996.

RABINOW, Paul e ROSE, Nikolas. "Introduction: Foucault Today". In: Rabinow e Rose (eds.), *The Essential Foucault*, New York: The New Press. 2003, p.VII-XXXV.

SALGADO, Lucia Helena. "As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): Um Panorama da Experiência Mundial e sua Atualidade para o Brasil". Texto para Discussão nº 264, IPEA, junho 1992.

SHORE, Cris e WRIGHT, Susan. "Policy: A new field of anthropology". In: *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on governance and power*. Chapter 1. London: Routledge, 1997, p.3-42.

STEINMETZ, George. "Introduction: Culture and the State", In: *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. STEINMETZ, G. (ed.) Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 1-49.

STRATHERN, Marilyn. "Foreword: shifting contexts". In: *Shifting Contexts: Transformations in Anthropological Knowledge*. (ed. Strathern, Marilyn). Pp. 1-11. London: Routledge. 1995.

WAGNER, Roy. *The Invention of culture*. Chicago: The University of Chicago Press. 1997.

Sobre o autor

Gustavo Onto

Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Cultura e Economia (www.nucec.net), UFRJ, Brasil. E-mail: gustavo.onto@gmail.com.

O autor é o único responsável pela redação do artigo.