

# POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS: O PAPEL DO CADE<sup>1</sup>

## ECONOMIC POLICIES: THE ROLE OF CADE

*Felipe Chiarello de Souza Pinto<sup>2</sup>*

*Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>3</sup>*

### **Resumo**

A pretensão geral deste artigo é apontar que o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) possui um papel institucional na formulação, execução e avaliação de Políticas Públicas Macroeconômicas. As afirmações do artigo vão em sentido contrário da doutrina de direito econômico que analisa o CADE como um simples órgão com funções de jurisdição administrativa referente a julgamentos de abusos e infrações da ordem econômica que lhes são submetidos por agentes econômicos privados ou pela Secretaria de Direito Econômico. A proposta de discussão é que o CADE assuma um papel institucional de reconhecimento, elaboração, implementação, execução e avaliação de Políticas Públicas Macroeconômicas sendo essencial para o cumprimento dos princípios econômicos constitucionais. Para fundamentar a possibilidade do CADE exercer um papel institucional aplicar-se-á ao caso, a Teoria Geral das Políticas Públicas.

**Palavras Chave:** CADE; Políticas Públicas; Ordem Econômica.

### **Abstract**

---

<sup>1</sup> Artigo decorrente do projeto A Faceta Anti-inflacionária do CADE, financiado pelo CNPQ.

<sup>2</sup> Possui mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006), Foi membro do Conselho Técnico Científico, do Conselho Superior e do Comitê da Área do Direito da CAPES-MEC. Atualmente é Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Membro do Comitê Científico da Revista da ANPG; Ciência, Tecnologia e Políticas Educacionais, periódico científico institucional editado pela Associação Nacional de Pós-Graduandos e Membro do Conselho Editorial da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Parecerista na Área do Direito da CAPES-MEC.

<sup>3</sup> Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2002), especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil ambos pela PUC-Campinas, Especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta, Mestrado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é doutorando em Direito Político e Econômico pelo Mackenzie. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, *campus* Campinas e da FACAMP.

The intention of this paper is to point out that CADE (Administrative Council for Economic Defense) has an institutional role in the formulation, implementation and evaluation of public policies Macroeconomic. The statements of the item goes in the opposite direction of the doctrine of economic law that analyzes CADE as a single body with jurisdiction administrative functions related to judgments of abuses and violations of the economic order they are submitted by private economic agents or by the Secretariat of Economic Law . The proposed discussion is that CADE become a leading institutional recognition, development, implementation, execution and evaluation of public policies Macroeconomic being essential to the achievement of economic constitutional principles. To substantiate the possibility of CADE exert institutional role will apply to the case, the General Theory of Public Policy.

**Keywords:** CADE; Public Policy Economic Order.

### ***1. Introdução***

O Brasil desenvolve com a atual Constituição Federal que completa 25 anos de existência, um modelo de intervenção do Estado no Domínio Econômico que ao Estado uma série de ações para controle de praticamente todas as questões econômicas que lhe são postas. Dentre essas várias possibilidades que vão deste o monopólio estatal até o simples monitoramento de índices econômicos (v.g. preços), encontramos a Defesa da Concorrência que, a partir de 1988 é tratada como Princípio da Ordem Econômica pelo art. 170, V da Constituição Federal.

No âmbito infraconstitucional é criado o SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, cuja missão fundamental é a manutenção da competição entre os agentes econômicos no modelo econômico brasileiro. O SBDC, por sua vez, é formado pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), vinculado ao Ministério da Justiça; pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), vinculado ao Ministério da Fazenda; e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça.

O SBDC, especialmente o CADE – responsável pelos julgamentos de abusos e infrações econômicas – criam uma estrutura burocrática que a transformam em uma instituição política capaz de influenciar as relações sociais e econômicas no Brasil e também,

na América Latina, considerando o poder econômico de nosso país frente aos demais vizinhos.

## ***2. A Estrutura Econômica Brasileira***

O sistema econômico capitalista, que historicamente vigora no Brasil, possui alguns elementos gerais com a existência de propriedade privada e livre iniciativa, questões estas que passaram a ser tratadas a partir do século XVIII como direitos fundamentais individuais, bastando para tal comprovação uma leitura simples dos documentos no período constituinte norte-americano ou, das Declarações Universais pós Revolução Francesa.

Este modelo que inculca os elementos básicos do sistema econômico capitalista nos direitos fundamentais individuais, por sua vez, jamais pode prescindir da presença do Estado para proteger o livre desenvolvimento dos princípios econômicos com a proteção da propriedade privada e garantia da execução forçada dos contratos – Tratava-se do Estado Liberal. A única função do Estado Liberal, no século XVIII, era garantir que nenhum dos direitos individuais, que na verdade, são os princípios econômicos capitalistas, seriam ameaçados.

O Estado Liberal não é perfeito como aduzem seus defensores, fazendo surgir medidas que relativizam o liberalismo, como por exemplo, o protecionismo estatal no âmbito do comércio internacional para fins de desenvolvimento econômico. A Revolução Industrial por sua vez, é o episódio histórico que vem a demonstrar as contradições e falhas do Estado Liberal. Com a Revolução Industrial há a organização das massas trabalhadoras que passam a reivindicar a atuação do Estado no sentido de fornecer o que hoje denominamos de direitos sociais.

Num primeiro momento há a negação da prestação dos direitos sociais reivindicados com a proibição e criminalização dos movimentos operários, numa contradição com as liberdades (de reunião, associação e expressão) previstas das Declarações liberais. Já num segundo momento, diante de tais reivindicações e, diante do poder dos trabalhadores demonstrado durante a Comuna de Paris (1871), o Estado Liberal se reformula passando a não mais a liberalidade econômica, intervindo na economia através da regulação e, no âmbito

social através da prestação de serviços públicos criando um protótipo do modelo de Estado Intervencionista.

A partir de então o Estado evolui acompanhando as mudanças sociais, tendo na I Guerra Mundial uma nova alteração substancial. Tal mudança ocorre principalmente devido ao fato da I Guerra Mundial, ser a primeira guerra total da história, na qual, todas as atividades econômicas e sociais são voltadas para a guerra. Toda a atividade econômica e social deve ser centralizada e controlada pelo Estado com um objetivo único de vencer a guerra, estendendo assim, o Estado, sua atuação, sobre todos os setores sociais.

Já a II Guerra Mundial amplia e aperfeiçoa o modelo de intervenção voltado para os esforços de guerra, principalmente criando ações estatais direcionais aos ex-combatentes, permitindo assim, a criação do *Welfare State* após o término do conflito. Com isso, as legislações pós-segunda guerra tentam humanizar as relações econômicas e sociais, vinculando, na seara econômica a valorização do trabalho humano – e dignidade humana também, aos pilares do sistema econômico.

A reunião da livre iniciativa e dignidade do trabalho humano realizada no *caput* do art. 170 da Constituição Federal por si só já possui força suficiente para lastrear a afirmação que toda a ordem econômica brasileira funciona como um organismo integrado e, seus vários elementos somente tem sentido se pensados dentro deste todo.

Os princípios da ordem econômica previstos nos nove incisos do art. 170 da Constituição somente possuem sentido lógico se pensados conjuntamente. Assim, o conceito de soberania nacional de início já demonstra o controle do Poder Econômico pelo Poder Político (único efetivamente soberano) e a plena capacidade de intervenção do Estado na esfera da economia. A colocação concomitante de propriedade privada e função social da propriedade representa que a propriedade dos meios de produção permanece com o particulares porém, esta propriedade somente se justifica se inserida num contexto social que a justifique.

A livre concorrência prevista no inciso V do art. 170 da CF, praticamente é uma derivação da livre iniciativa, como já falou Eros Roberto GRAU (2000, p. 234)

*"A afirmação, principiológica, da livre concorrência no texto constitucional é instigante. De uma banda porque a concorrência livre – não liberdade de concorrência, note-se – somente poderia ter lugar em condições de mercado nas quais não se manifestasse o fenômeno do poder econômico. Este, no entanto – o poder econômico – é não apenas um elemento da realidade, porém um dado constitucionalmente institucionalizado, no mesmo texto que consagra o princípio. (...) De outra banda, é ainda instigante a afirmação do princípio porque o próprio texto constitucional fartamente o confronta. A livre concorrência, no sentido que lhe é atribuído – ‘livre jogo das forças de mercado, na disputa de clientela’ -, supõe desigualdade ao final da competição, a partir, porém, de um quadro de igualdade jurídico-formal. Essa igualdade, contudo, é reiteradamente recusada (...). O que se passa, em verdade, é que é outro, que não aquele lido no preceito por quantos se dispõem a fazer praça do liberalismo econômico, o sentido do princípio da livre concorrência. Deveras, não há oposição entre o princípio da livre concorrência e aquele que se oculta sob a norma do § 4º do art. 173 do texto constitucional, princípio latente, que se expressa como princípio da repressão aos abusos do poder econômico e, em verdade – porque dele é fragmento –compõe-se no primeiro. É que o poder econômico é a regra e não a exceção. Frustra-se, assim, a suposição de que o mercado esteja organizado, naturalmente, em função do consumidor. A ordem privada, que o conforma, é determinada por manifestações que se imaginava fossem patológicas, convertidas porém, na dinâmica de sua realidade, em um elemento próprio a sua constituição natural. (...) Livre concorrência, então – e daí porque não soa estranho nem é instigante a sua consagração como princípio constitucional, embora desnecessária (bastava, nesse sentido, o princípio da livre iniciativa) –, significa liberdade de concorrência, desdobrada em liberdades privadas e liberdade pública".*

### **3. A Defesa da Concorrência no Brasil**

A política de defesa da concorrência<sup>4</sup> no Brasil, criada em 1988 com a Constituição Federal e regulamentada com maior ênfase a partir de 1994, insere-se no contexto do Estado regulador<sup>5</sup> pois, com a privatização/concessão dos monopólios (empresas) estatais, fez-se

---

<sup>4</sup> Carl Kaysen e Donald Turner afirmam que os objetivos gerais desta política devem ser: “i) limitação do poder de mercado das grandes firmas em indústrias não competitivas; ii) preocupação com a “performance”, ou seja, a eficiência técnica (utilização de métodos produtivos eficientes, planta com escala eficiente e eficiente localização) e o progresso tecnológico; iii) proteção do processo competitivo através da limitação do poder de mercado; iv) negociação justa ou incentivos às boas práticas de negócios. Os dois últimos itens poderiam ser satisfeitos através da regulação de condutas das firmas que visem criar ou manter poder de mercado “indesejável”. (KAYSEN, TURNER, 1959, p. 44)

<sup>5</sup> O conceito de Estado Regulador trabalhado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é muito próximo do utilizado pela Escola de Chicago. Esta escola, por sua vez, defende ser a correção das falhas do mercado, o objetivo da regulação. A escola de Chicago alega ainda que a intervenção estatal deve ser limitada, bem como deve ser estimuladas a liberdade individual e a regulação espontânea da sociedade. Aqui o papel do Estado é subsidiário à economia de mercado. Em síntese, a Escola de Chicago entende que atos de concentração são naturais e representam um resultado econômico positivo, devendo o Estado atuar somente em casos de

necessário que os novos agentes econômicos responsáveis por explorar estas atividades econômicas privatizadas, especialmente no que concerne a condutas e tarifas, fossem fiscalizados por órgãos independentes do Poder Executivo, de maneira a se evitar que o Poder Executivo voltasse a usar suas tarifas para controlar a inflação, como no passado.

Este modelo de defesa econômica da concorrência é o que permeou o modelo brasileiro desde a criação do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, no ano de 1962 (lei 4.137/62), sua reforma em 1994 com as leis 8.884/94 e 9.021/95 com as alterações da lei 12.529/11 que remodela todo o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência transformando o CADE em Tribunal Administrativo com função judicante.

Observa-se neste modelo, um afastamento do SBDC, em especial do CADE – que é um membro do sistema de defesa da concorrência – da ordem econômica geral, prevista no art. 170 da Constituição Federal.

A leitura tanto da lei 8.884/94 e da nova lei 12.529/11 formam um sistema autopoietico de defesa da concorrência pouco ou nada interagindo com a Ordem Econômica prevista da Constituição Federal. A estruturação do CADE é voltada para a punição de atos previstos em lei como violares da livre concorrência, nada mais. Não há uma previsão legal de atuação do CADE para atuação regulamentar para evitar as práticas de ofensa a livre concorrência nem uma interação com o mercado para a efetivação dos demais princípios da ordem econômica que podem ser tratados e desenvolvidos pelo CADE.

Chega-se aqui ao problema principal do texto: A atuação do CADE dentro de um sistema legal autopoietico que trata somente da defesa da concorrência, está correto ou atua contrariamente a lógica sistemática que a Constituição Federal adotou para o sistema econômico?

A postura do CADE está desconexa com o sistema (ordem) econômico previsto na Constituição Federal agindo o sistema de defesa da concorrência de forma isolada em relação aos demais meios de intervenção do Estado no Domínio Econômico não permitindo a sua

---

concorrência desleal (atos de infração). Diferentemente a Escola de Harvard entende que as políticas de controle da concorrência fazem parte da política econômica do Estado e, devem ser utilizadas para regular os mercados.

integração política aos objetivos do Estado previstos nos primeiros artigos da Constituição Federal de 1988.

#### ***4. A Estrutura das Políticas Públicas***

O conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos quebrando a lógica das ciências sociais de análise institucionais sobre o funcionamento do Estado. Eram análises explicativas sobre o funcionamento das instituições estatais, sem, contudo, oferecer um direcionamento sobre quais as ações que o Estado deveria tomar para sanar o problema constatado.

Para Celina SOUZA (2006, p. 22):

*“O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.”*

A origem teórica das Políticas Públicas nos Estados Unidos tinha um viés de racionalização econômica da atuação do Estado, especialmente para teorizar as políticas do *New Deal*, mas, com o passar do tempo esta lógica de racionalização do Estado saiu do aspecto meramente econômico passando para um planejamento de todas as ações do Estado.

Políticas Públicas, em uma breve definição, trazem a concepção holística da gestão pública sobre problemas sociais setoriais. Melhor explicando, o Estado é o local de reconhecimento, debate e resolução dos problemas existentes em uma determinada sociedade

e, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e resolução dos problemas de determinada sociedade. Por isso, Políticas Públicas são eminentemente políticas, estando, portanto, academicamente vinculadas a Ciência Política<sup>6</sup>.

Não existe, na doutrina sobre Políticas Públicas, a formulação de uma Teoria Geral das Políticas Públicas, válida para todos os setores, mas, existe consenso sobre a existência de etapas a serem cumpridas em cada formulação de Políticas Públicas. As Políticas Públicas possuem um processo de formação de longo e médio prazo, consistentes nas fases de reconhecimento do problema público; formação de uma agenda pública; formulação da Política Pública em si; processo política de tomada de decisão de implementação da Política Pública; execução da Política Pública; acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública e; por fim, a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da Política Pública.

*A fase de reconhecimento do problema busca a definição pelo Estado da existência do problema e qual sua extensão e a decisão de intervenção neste problema. Em geral as questões que envolvem o problema em análise são interdependentes – isto é, envolvem mais de uma causa. É uma etapa mais política do que técnica.*

*“Delimitar um problema público é politicamente fundamental no processo de elaboração de uma política pública; envolve definir quais são seus elementos e sintetizar em uma fase a essência do mesmo. No entanto, é importante destacar que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos podem ser redefinidos e adaptados por alguns dos atores envolvidos.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 69).*

---

<sup>6</sup> “Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 25)



Para COHEN e MARTÍNEZ (2004, p. 22) existe uma série de indagações a serem feitas nesta etapa:

- a) *Existe um problema?*
- b) *Qual é o problema?*
- c) *Quais são os elementos essenciais do problema?*
- d) *Quem é afetado pelo problema?*
- e) *Qual é a população alvo?*
- f) *Qual é a magnitude atual do problema?*
- g) *Quais as consequências do problema?*
- h) *Conta-se com todas as informações sobre o problema?*
- i) *Há uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?*
- j) *Quais as dificuldades de se enfrentar o problema?*

Sendo o problema identifica, passa-se a *fase de formação da agenda*. Identificado o problema por um ator político, este passa a lutar pela inclusão do problema identificação na agenda de discussão pública, buscando com isso, o reconhecimento da existência do problema pelos demais atores sociais. A inclusão do problema na agenda de discussão pública, seu adiamento ou recusa, demonstra o grau de importância política do problema para a sociedade.

Para Klaus FREY (2000, p. 227) o problema torna-se prioritário se:

- a) *se constitui numa situação de crise – neste caso, o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo;*
- b) *mobilizar a ação política – ou seja, é capaz de expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder;*
- c) *abrir uma janela de oportunidade – que significa permitir que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema.*

A etapa de *formulação da política pública*, uma vez incluído o problema na agenda pública de debates, decidirá dentre as alternativas possíveis (razoáveis) para solução do problema. É neste momento que os atores sociais envolvidos expõem suas preferências e necessidades buscando a construção de um projeto de atuação para alcançar seus objetivos. Considerando que geralmente existe mais de um ator política envolvido na formulação da

política pública, surge o embate político pelas prioridades e formas de atuação, como bem constatado por Reinaldo Dias:

*“Esse processo ocorre com um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitas várias propostas de ação. É aí que reside a importância da participação ativa de um corpo técnico da administração pública que deverá fundamentar com clareza a proposta escolhida no que se refere à utilização de diversos recursos necessários – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros - e disponíveis.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 76)*

Há que reforçar aqui a importância dos corpos técnicos estatais neste momento. Serão as equipes técnicas dos poderes públicos que adequarão as demandas políticas dos atores envolvidas às possibilidades econômicas e jurídicas dos meios necessários para a resolução do problema.

Feitas as propostas pelos atores sociais envolvidos e, refinadas as possibilidades pelos corpos técnicos dos poderes públicos, inicia-se a *etapa de tomada de decisão* pela autoridade política, com base nos pareceres técnicos das equipes e, nas pressões exercidas pelos atores envolvidos. Considerando a existência de elementos técnicos e políticos, espera-se que a autoridade política opte pela decisão mais racional, o que nem sempre vem a ocorrer considerando as pressões políticas dos atores sociais participantes.

Em geral, estas decisões possuem três formas de decisão<sup>7</sup>, para Leonardo SECCHI (2010, p. 40):

- a) *Os tomadores de decisão tem um problema em mãos e buscam soluções;*
- b) *Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções existentes;*
- c) *Os tomadores de decisão tem as soluções prontas e buscam os problemas.*

Tomadas a decisão de implementar a política pública implementar e, principalmente, como implementar a política pública se inicia a *fase de implementação*.

---

<sup>7</sup> Uma vez tomada a decisão pela autoridade política esta é expressa na forma jurídica, isto é, é transformada em Leis, Decretos, Resoluções, Portarias ou outros tipos de atos administrativos.

Não havendo ação não há política pública!

Consiste esta fase, em síntese, na adaptação do planejamento teórico da política pública à realidade do problema a ser sanado. Ao se colocar em prática a política pública, existem dois fatores a considerar: a) a capacidade técnica do poder público em implementar a referida política pública e; b) o acompanhamento pelos atores sociais envolvidos na formulação da política.

A capacidade técnica merece maiores comentários. É premissa básica que o ente público encarregado de executar a política pública tenha as condições técnicas para tanto, isto é, pessoal capacitado para a execução de todas as etapas da política pública; recursos financeiros para tanto; ferramentas (instrumentos técnicos) para a execução da política, dentre outras necessidades decorrentes de uma política pública.

Nesta questão surge a questão do espaço territorial no qual ocorre o problema a ser sanado pela pública, tema que será abordado com mais detalhes à frente. Muitas vezes o problema abrange o território de mais de um ente federado, obrigando ao surgimento de políticas públicas regionalizadas, isto é, que abranjam mais de um município ou estado limítrofes que, possuam o mesmo problema. Isto leva as soluções alternativas como a necessidade de formação de consórcios públicos ou outras formas de colaboração entre os entes públicos.

A questão econômica – suficiência de dinheiro – também é outro ponto vinculado ao anterior. Caso o ente público responsável pela implementação da política não possua os recursos necessários, poderá (e deverá) buscar financiamento junto a programas de apoio de entes políticos superiores (estados e união) ou até mesmo internacionais. Poderá ainda socorrer de parceria com a iniciativa privada, com ou sem o uso de incentivos fiscais, parcerias que vem ocorrendo na prática.

Juntamente com a implementação da fase de execução deve ocorrer a *fase de acompanhamento, monitoramento e avaliação*<sup>8</sup> das políticas públicas em execução. Para Reinaldo Dias:

*“A avaliação deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas, não deve ser realizada somente ao final do processo, mas em todos os momentos do ciclo de políticas. Constitui uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais as ações tendem a produzir melhores resultados. A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público.”* (DIAS, MATOS, 2012, p. 84).

Existem diversos tipos e formas de avaliação que não serão discutidas neste texto, mas é necessário colocar que esta etapa das Políticas Públicas está a sofrer mutações. Até então, as avaliações de Políticas Públicas eram feitas – quando feitas – internamente. Do início deste século para cá, aumentaram as práticas de *accountability*, inclusive internacional, que leva a instituição de práticas avaliativas externas, especialmente nos caso em que há financiamento. As avaliações externas, prática cada vez mais comum, aumenta o grau de transparência e credibilidade das políticas públicas.

Encerrada a fase avaliação, inicia-se a última etapa que é a *fase de continuidade, reestruturação ou extinção* das Políticas Públicas. A continuidade decorre no caso dos problemas não terem se resolvido na sua integralidade ou, seja o caso de ampliação do combate aos problemas identificados nas etapas iniciais de formulação da Política Pública através da ação do Estado. A reestruturação decorre da correção de rumos necessária para a continuidade da Política Pública, problemas estes identificados na fase de avaliação ou, demandados no curso da fase de execução pelos atores sociais envolvidos. A extinção da Política Pública ocorre por alguns motivos como; a) resolução do problema; b) impossibilidade superação do problema; c) incorporação da uma política pública à outra.

---

<sup>8</sup> Na doutrina sobre Políticas Públicas existem quatro tipos de avaliações, que segundo FARIA (2005, p. 102): “a) instrumental; b) conceitual; c) como instrumento de persuasão; d) esclarecimento.”

A partir desta singela colocação sobre o que vem a ser Política Pública, podemos colocar que:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Dentre as diversas áreas de atuação das Políticas Públicas, o CADE melhor se enquadra nas políticas macroeconômicas as quais visam o controle do Estado sobre a economia. Dentre as várias formas de Políticas Públicas temos:

- 1) Política Social: educação, habitação, previdência social
- 2) Política Macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial
- 3) Política Administrativa: democracia, descentralização, participação
- 4) Políticas Específicas ou Setoriais: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos

Dentre as várias possibilidades de atuação no Estado na Ordem Econômica encontramos a estrutura do SBDC, especialmente o CADE. O CADE vem a ser um ator importante na formulação da Política Pública econômica do Brasil.

As decisões do CADE por não seguirem o padrão judicial formal – legal ou ilegal; procedente ou improcedente – são utilizadas com função normativa, isto é, estabelecadora de regras de conduta (comportamento) para todos os agentes econômicos, inclusive o próprio Estado, especialmente a administração indireta.

Considerando que o CADE atua não somente em relação a condutas ilícitas (infrações) que são em síntese o dumping e o cartel, também há a atuação nos denominadas “abusos do poder econômico” que nada mais são do que condutas lícitas que acabam por desequilibrar o sistema econômico capitalista, atos como concentração de mercado, dominação de mercado relevante, aumento abusivo de lucros, dentre outras condutas lícitas que, em sua ocorrência acabam por diminuir a concorrência e desequilibrar o sistema capitalista.

Como o CADE não deve julgar dentro da lógica legal X ilegal como o Poder Judiciário, é possível a construção de condutas competitivas e sadias entre os envolvidos nos processos administrativos do CADE, construção esta que é feita caso a caso e que, repetidas ao longo do tempo se transformam em Políticas Públicas de defesa da concorrência.

Reitere-se que o CADE não precisa necessariamente em seus julgamentos anular – por ilegalidade – os atos submetidos à sua análise, podendo determinar a adoção de condutas diversas das praticadas anteriormente pelas partes envolvidas. O induzimento à realização de condutas em todos os casos submetidos estabelece uma normatização através das decisões do CADE, as quais, de acordo com a linha de atuação geral do Governo Federal, estabelece a política econômica do Estado e do Governo.

Esta atuação do CADE como *locus* de formulação de políticas pública permite com que o Estado brasileiro atinja mais facilmente as diretrizes constitucionais, especialmente do art. 37 e os três “E’s” – Eficiência, Economicidade e Efetividade.

As leituras sobre o papel do CADE o colocam como um mero órgão julgador que o afasta do papel de planejamento da ordem econômica nacional que, é uma ordem intervencionista, mesmo com as reformas liberais da década de 90 que reduzem a presença do Estado na Ordem Econômica.

## **5. Conclusões**

A conclusão deste artigo é no sentido contrário da doutrina dominante no direito econômico – filiada à Escola de Chicago – que defende que os órgãos de controle da concorrência atuem como órgãos julgadores, sem qualquer participação na formação de uma política econômica.

Sem a devida atuação do CADE conjunta e vinculada a política econômica de Governo, suas decisões são desprovidas de efetividade na sociedade o que se constata na prática com o aumento de casos submetidos à análise do CADE mesmo com o aumento do número de condenações em casos famosos<sup>9</sup>. Isto significa que suas decisões não possuem sequer o efeito pedagógico para casos semelhantes não ocorram, muito menos podendo se falar em integração entre as decisões do CADE e uma Política Pública macroeconômica bem estruturada que contribua para o desenvolvimento do país.

O CADE tem mecanismos legais para com sua atuação aplicar decisões de Políticas Públicas para a economia, mecanismos estes como, por exemplo, o Acordo de Leniência, na qual o ato de concentração é tolerado desde que a empresa assine o Acordo perante o CADE se comprometendo a determinadas condutas compensatórias.

Para tanto é necessário consolidar o entendimento doutrinário sobre a função do CADE no Brasil o que implicará na mudança de concepção teórica sobre sua função passando no modelo da Escola de Chicago para a Escola de Harvard<sup>10</sup>.

Mas não basta combater ou regular a concorrência em si como propõem os norte americanos, há a necessidade de reconhecer e incluir o CADE como um formulador de Políticas Públicas Macroeconômicas.

Ainda cabe uma conclusão secundária que, o modelo econômico liberal, que muitos economistas (jornalistas e juristas também!) defendem, ao necessitar de uma instituição que garanta a existência de concorrência no sistema demonstra que o sistema não funciona livremente possuindo um equilíbrio natural, com a existência de mecanismos de autocorreção, como falsamente argumentado por seus defensores. Em síntese, o Estado é necessário!

---

<sup>9</sup> Willian Nascimento PEREIRA (2012, p. 68) traz interessante estudo sobre as fusões e aquisições analisadas pelo CADE demonstrando que o impacto das decisões no valor das ações ou no funcionamento das empresas é inexistente.

<sup>10</sup> “Segundo a Escola de Harvard, predecessora da linha de Chicago, apesar das disfunções apresentadas pelo mercado, a política da concorrência não deveria ter por objetivo o combate das aludidas falhas, mas sim a eliminação das concentrações de poder de mercado. Pugna, portanto, pela defesa da concorrência como um fim em si mesma.” (ROMERO, 2005, p. 15)

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Manoel. **Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales**. Santiago: CEPAL, 2004.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 5ª ed.. São Paulo: Malheiros. 2000.

KAYSEN, Carl, TURNER, Donald F. **Antitrust Policy: an economic and legal analysis**. Cambridge: Harvard University Press, 1959.

PEREIRA, Willian Nascimento. **Impactos das decisões do CADE sobre o valor de mercado de empresas em processo de F&A**. 2012. 84 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

ROMERO, Anna Paula Berhnes. **As Restrições Verticais e a Análise Econômica do Direito**. in Revista Direito GV. V. 2 n. 1, jan-jun 2006, págs. 11-36.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45