CADE 35 anos¹

*Gesner Oliveira*²

Sumário: 1. Introdução. 2. Precocidade da jurisprudência e doutrina nacionais. 2.1 Jurisprudência. 2.2 Doutrina. 3. A importância crescente do CADE. 4. Os desafios à frente. 5. Necessidade de recursos. 6. Conclusão.

1. Introdução

Para a surpresa de muitos, que apenas há pouco tomaram conhecimento de sua existência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE já avança na meia-idade ao celebrar hoje 35 anos.

A exemplo daquilo que ocorreu há dez anos por ocasião do 25º aniversário com a presença do Ministro Paulo Brossard, este Conselho tem a honra de receber em Sessão Solene um Ministro da Justiça.

Tem a satisfação de receber sua Excelência Ministro Íris Rezende com quem desde a caminhada do Planalto nos somamos na nobre missão de transformar este Ministério no Ministério da cidadania, na qual a livre concorrência constitui ingrediente fundamental.

Este Conselho tem a honra de contar com a presença hoje de Sua Excelência, Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, que promove o exame e aprovação dos membros deste Plenário e da Procuradora-Geral.

Tem a satisfação de receber o Senador José Serra, exemplo de seriedade e competência na vida pública; e com quem tive o privilégio especial de ter convivido como aluno, profissional e amigo.

1 Discurso do Presidente do CADE na abertura da Sessão Solene do 35º aniversário do CADE em 10 de setembro de 1997.

2 Presidente do CADE, Gesner José de Oliveira Filho é Doutor em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley; Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP; e Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da USP, Professor Adjunto do Departamento de Economia da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo), exerceu anteriormente, entre outros, no Ministério da Fazenda, os cargos de Secretário Adjunto da Secretaria de Política Econômica e de Secretário Interino de Acompanhamento Econômico; no CEBRAP, foi pesquisador e Coordenador da Área Econômica

2. Precocidade da jurisprudência e doutrina nacionais

A obscuridade do CADE durante tanto tempo não surpreende em um país que se industrializou por substituição de importações e teve a economia protegida do comércio exterior e sob forte intervenção estatal por mais de seis décadas. Defesa da Concorrência em 1962, quando o CADE foi criado, era uma “idéia fora de lugar” para usar a expressão de Roberto Scharwartz.

2.1 Jurisprudência

Apesar de seu limitado papel, tal precocidade acabou legando uma jurisprudência administrativa inexistente em outros países latino-americanos. Este relativo avanço do Brasil se torna nítido no trabalho de compilação que tem sido feito no âmbito da Alca.

A Revista de Direito Econômico, cujo lançamento ocorreu há 22 anos atrás, por ocasião do 13º aniversário do CADE e cujo número especial de 35 anos temos a satisfação de distribuir aos senhores, narra este rico material.

Sua leitura rebela casos curiosos, alguns deles manifestações de questões do consumidor, apenas contempladas mais tarde a partir da Constituição de 1988:

— em novembro de 1985, por exemplo, há registro de denúncia do Sr. Luiz Gonzaga Lima contra loja que lhe teria vendido sapato defeituoso sem o devido ressarcimento;

— em agosto desse mesmo ano, o detetive Edson Feitosa da Silva denunciou os altos preços cobrados pelos bares das estradas interestaduais; e pediu ressarcimento a empresa de ônibus por ter sido abandonado pelo coletivo. Em contraste, identificam-se mais de centena de peças interessantes com repercussão à época, como a “guerra das garrafas” dos anos setenta, que encerram questões freqüentes até hoje como as relativas a abusos em contratos entre produtores e fornecedores, venda casada e acordo de preços entre concorrentes.

2.2 Doutrina

A mesma Revista de Direito Econômico e mais recentemente a Revista do IBRAC, abriga um razoável debate doutrinário, possivelmente o mais denso da América Latina.

A falta de tradição e cultura da concorrência no país não impede que sejam identificáveis questões da maior relevância nas discussões do início dos anos sessenta na Câmara dos Deputados acerca do projeto de lei que daria origem à Lei nº 4.137 que criou o CADE.

Os depoimentos do ex-ministro Nelson Hungria e do então diretor da Fundação Getúlio Vargas e consultor da extinta SUMOC, Alexandre Kafka, contêm embriões preciosos de questões atuais sobre o papel do Judiciário em matéria de Direito Econômico, a consideração das eficiências em atos de concentração e em restrições verticais, as especificidades da defesa da concorrência em um país de industrialização recente, para citar alguns exemplos.

O cotejo entre os dois depoimentos — de um jurista e de um economista — revela, ademais, os matizes conceituais das duas disciplinas, ora nuançados, ora exagerados, pelo código hermético do jargão profissional. Assim tem evoluído ao longo das décadas as linguagens do Direito e da Economia, cujo diálogo permanente é tão imprescindível quanto complexo no Direito Econômico, tornando-o, talvez por isso mesmo, uma das áreas de conhecimento e política pública mais fascinantes da atualidade.

3. A importância crescente do CADE

A mudança do modelo de desenvolvimento em direção a uma economia mais aberta e com menor intervenção estatal haveria de reservar papel de crescente importância do CADE. Não foi por acaso que as gestões de Werter Faria (1986/90) e Ruy Coutinho (1992/96) revelaram um CADE mais atuante e fortalecido com o advento da Lei nº 8.884 de 1994, mais sintonizada com a legislação internacional.

A estabilização da economia a partir do Plano Real trouxe, por fim, a pré-condição para a reestruturação da economia, restabelecendo a noção de preço relativo aos consumidores e o ambiente favorável para o crédito e o investimento.

4. Os desafios à frente

Neste novo ambiente os desafios ao CADE têm sido formidáveis. Em primeiro lugar, cumpre decidir em tempo econômico. Note-se, a este respeito, que o CADE julga atualmente 31,3 peças por mês contra três por ano nos anos setenta.

A simplificação de procedimentos com a Resolução nº 5 permitiu redução do tempo de análise e racionalização dos atos de concentração. Operações que demandavam mais de ano para serem apreciadas tem sido resolvidas em menos de cem dias.

Embora os casos de abuso do poder econômico tenham tido menor visibilidade, das peças julgadas pelo atual Conselho, 87% constituem casos de conduta. O fato de grande maioria delas se tratar de arquivamento não deveria subestimar sua importância. De fato, as prateleiras do CADE estão sendo

limpas de pendências administrativas que pesavam sobre as empresas, trazendo insegurança jurídica e desvalorização de ativos.

Durante décadas, o setor privado foi dardejado com controles e denúncias de abuso de preços. Além de inconsistente economicamente, tais ações careciam de provas adequadas. Este passivo está sendo liquidado em favor de uma ação criteriosa, capaz de reprimir eficazmente o abuso do poder econômico em estrita observância do devido processo legal.

Em segundo lugar, é preciso repensar os conceitos de defesa da concorrência em um mundo globalizado e, especialmente em uma economia como a brasileira que está em meio a uma verdadeira revolução produtiva para se adaptar à abertura.

Tal esforço tem sido feito em estreito contato com as principais agências do mundo com as quais o CADE tem organizado encontros internacionais e selado acordos de cooperação técnica. Autoridades de cerca de trinta entidades congêneres visitaram o CADE neste ano. Participamos de todos os fóruns relevantes de defesa da concorrência no mundo. Neste mês estaremos representados nos fóruns da OMC e Unctad e em outubro e novembro receberemos duas missões especiais da Federal Trade Commission e do Departamento de Justiça dos EUA.

Os dados revelam uma posição flexível em relação às operações de concentração: das 72 julgadas desde a Lei nº 8.884/94 houve apenas duas reprovações e 3 imposições de condições fortes.

Em terceiro lugar, cabe difundir a cultura da concorrência. Tal tarefa não se restringe à divulgação da Lei nº 8884, o que tem sido logrado mediante os Escritórios Itinerantes de Orientação que já visitaram diversas capitais do país. Ainda é assustadora a ignorância acerca da lei por parte de executivos de grandes empresas privadas.

Mas muito freqüentemente as restrições ao bom funcionamento do mercado se originam em medidas governamentais ou atividades de empresas públicas que ferem flagrantemente a livre concorrência.

Tal empenho junto ao setor público se revela particularmente importante dada a interação crescente entre a defesa da concorrência e a regulação, esta última sob a responsabilidade de agências independentes e diferentes esferas de governo. O excesso de regulamentação ainda inibe a concorrência em alguns segmentos, como parece ser o caso da aviação civil; a falta dela prejudica os consumidores, como no setor de planos de saúde. Em vez de infrutífera disputa de competências, a interdependência entre concorrência e regulação exige sofisticado sistema de cooperação inter-institucional.

Um exemplo importante nesta direção é a ação que o CADE tem realizado em conjunto com o GEMPO no esforço de modernização dos portos,

tarefa imprescindível para redução do Custo Brasil e aumento da competitividade do país.

5. Necessidade de recursos

Esta ampla agenda exige recursos humanos e materiais. Daí a otimização pelo CADE dos poucos meios disponíveis mediante programa de qualidade total e gerência matricial. Destaque-se, além disso, a estratégia de parcerias com outros órgãos do Estado e da sociedade civil; neste sentido, foram selados 18 convênios com Universidades e institutos de pesquisa, que se somam ao credenciamento para assistência técnica junto a organismos multilaterais.

Por fim, um programa de formação capacitará 120 alunos nesse ano em quatro capitais, e o intercâmbio com as Universidades já permitiu trazer ao CADE cem graduandos e pós-graduandos.

Porém não há milagre. O cumprimento da lei requer mais recursos orçamentários. A dotação de R\$ 1 milhão para 1997 é irrisória. Um gasto equivalente ao percentual do PIB que os EUA aplicam no setor corresponderia a cerca de R\$ 20 milhões. A proposta original do CADE para 1998 era de R\$ 7,4 milhões, tendo sido reduzida pelo Projeto do Executivo para R\$ 3 milhões (-62%).

6. Conclusão

Tais dificuldades não constituem novidade. Em 1980, o então Presidente do CADE, reclamava da falta de recursos a despeito de comandar um corpo funcional seis vezes superior ao atual (360 contra 60).

Mesmo assim, os quadros abnegados do CADE têm razões de sobra para celebrar a data de hoje. Especialmente na medida em que a virada do milênio lhes abre a oportunidade de preencher, sempre em parceria com a sociedade, o quesito indispensável de maturidade institucional para que o país desfrute os benefícios da globalização. Muito obrigado.