

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**PATRICIA BARRETO JACOBS**

**O PAPEL DOS ATORES BUROCRÁTICOS NA REFORMA DA  
POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

**BRASÍLIA**

**2022**

**PATRICIA BARRETO JACOBS**

**O PAPEL DOS ATORES BUROCRÁTICOS NA REFORMA DA  
POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gabriela Spanghero Lotta

**BRASÍLIA**

**2022**

Jacobs, Patricia Barreto.

O papel dos atores burocráticos na reforma da Política Nacional de Defesa da Concorrência / Patricia Barreto Jacobs. - 2022.

147 f.

Orientador: Gabriela Spanghero Lotta.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Burocracia. 2. Grupo de interesse econômico. 3. Direito econômico. 4. Concorrência - Política governamental. 5. Comercio - Restrições. I. Lotta, Gabriela Spanghero. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 339.137.2

**PATRICIA BARRETO JACOBS**

**O PAPEL DOS ATORES BUROCRÁTICOS NA REFORMA DA  
POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Governo

Data de aprovação: 18 /11/ 2022

Banca examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gabriela Spanghero Lotta  
(Orientadora)  
FGV-EPPG

---

Prof. Dr. Eduardo José Grin  
FGV-EPPG

---

Prof. Dr. Marcello Fragano Baird  
Escola Superior de Propaganda e  
Marketing – ESPM

## AGRADECIMENTOS

A oportunidade de realizar uma reflexão acadêmica que envolvesse o meu trabalho no serviço público era um sonho que ainda não havia sido possível na minha carreira. Como é comum com relação aos grandes projetos da vida, foi muito difícil encontrar o melhor momento para isso e este, definitivamente, não reuniu essas qualidades. Porém, enquanto escrevo estas palavras, entendo que esta experiência aconteceu no momento possível e que foi muito aproveitada por mim. Acredito que tenha conseguido usufruir de diversos aspectos do que representam estudos de pós-graduação em nível de mestrado, como um passo a mais rumo ao pensamento científico, crítico e sistematizado, com potencial inclusive transformador da visão de mundo de uma pessoa. E, para isso, obtive ajuda e apoio de diversas pessoas, a quem é absolutamente imperioso reconhecer.

Em primeiro lugar, representando todo o corpo docente e administrativo da Fundação Getúlio Vargas, agradeço a doutora Gabriela Lotta, professora da minha primeira disciplina no curso e minha orientadora nesse mestrado em políticas públicas e governo. Desde o início ela ofereceu um diálogo aberto, fluido e propositivo, que me encorajou e me guiou na descoberta de que seria possível chegar a este ponto, com os benefícios que no começo eram apenas promessas. Ela foi uma inspiração ao me apresentar estudos basilares e nutrir curiosidade e criatividade, por aliar as teorias a contextos práticos, alguns deles semelhantes aos que estive envolvida em minha vida profissional. Nesse sentido, a minha participação nos debates no Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), do qual Lotta é coordenadora, ajudou-me a compreender como pensar cientificamente acerca do objeto deste trabalho.

Ainda no corpo docente da FGV, gostaria de registrar que as disciplinas e contatos que tive com os professores Eduardo Grin, Júlio Aguiar e Lizandro Lui foram muito proveitosos e me ajudaram no caminho até aqui.

Também tenho extremo agradecimento aos entrevistados nesta pesquisa, que entenderam a minha demanda por uma conversa sistematizada e, de maneira generosa, me cederam o seu valioso tempo. Os diálogos foram extremamente produtivos, fornecendo informações valiosas. Reconheço ainda o papel dos primeiros entrevistados, que abriram portas para os demais, alguns deles atuantes na linha de frente das negociações da reforma da política antitruste, em contato direto com atores políticos, ministros, deputados e senadores.

Embora esteja no papel de pesquisadora, pude, a partir das conversas com

funcionários públicos com grandes serviços prestados, refletir e me perceber como burocrata, que possui responsabilidades e compromissos com a execução de valiosas políticas públicas, prioridades definidas politicamente pelos representantes democráticos, buscando o seu constante aperfeiçoamento.

Agradeço a Felipe Neiva Mundim, coordenador-geral de análise antitruste em mercados regulados — área em que trabalho no Cade — por ter me dado apoio, incentivo e condições de desenvolver este estudo. Ao lembrar o seu nome, agradeço também ao Cade, financiador e incentivador desta capacitação, numa demonstração de zelo pela qualidade de seu corpo técnico e de valorização de seus servidores.

Para obtenção de documentos públicos que não encontrei disponíveis na internet, agradeço a Marina Costa de Oliveira, arquivista do Cade, a quem recorri quando não localizava registros que considerava relevantes para a pesquisa. Na mesma linha, agradeço à diretora Legislativa da Câmara dos Deputados, Luciana Teixeira, que gentilmente providenciou os registros de duas audiências públicas realizadas em 2007 que não foram por mim encontrados na página da comissão especial que discutiu a reforma do SBDC.

Finalmente, meus agradecimentos especiais vão para o meu marido João Carlos Teixeira que, ao longo desses dois anos me deu o apoio para que eu pudesse me concentrar nos estudos, ampliando o seu papel na rotina de subsistência da casa e da família, inclusive na trabalhosa mudança de domicílio que fizemos na reta final deste processo. Além da parte prática, ele me motivou desde o início, quando me candidatei a realizar este mestrado. Ainda em tempos de isolamento social forçado pela pandemia de covid-19, ele teve a paciência e a disposição de me ouvir falar constantemente dos meus estudos e, mais tarde, do tema específico desta dissertação. Nisso, ele substituiu colegas e até professores com quem os contatos foram limitados e remotos. Por fim, foi o primeiro leitor destas páginas, ajudando em tantos aspectos quanto possíveis, desde a organização das ideias até a revisão. Considero que este trabalho, como tantas coisas na vida de um casal, é nosso.

A meus filhos Manuela e Gustavo que, mesmo em meio às necessidades e demandas típicas de adolescentes, foram sensíveis, amorosos e compreensivos com minhas indisponibilidades, comemorando principalmente o dia em que disse: “entreguei o trabalho”.

Por fim, dedico este trabalho a meu pai, Antônio Carlos Jacobs (em memória), vitimado pela pandemia que, infelizmente, não me viu concluir este trabalho e, quiçá, obter o título de mestra. À minha mãe, expresse eterno agradecimento por tudo o que sou e minha admiração pela sua força e capacidade de superação.

## RESUMO

Dados obtidos em pesquisa documental e entrevistas demonstram que atores burocráticos tiveram participação destacada na formulação da Lei nº 12.529/2011 que reformou a política de defesa da concorrência no Brasil, desde a elaboração de projetos, até a negociação e aprovação final. Para isso, usaram sua competência técnica e rede de contatos para que suas propostas, em linha com práticas internacionais, fossem aceitas pela clientela, por atores políticos no Executivo e por parlamentares. Os achados, derivados da análise de conteúdo, ampliam o entendimento de que a burocracia antitruste pode ser entendida como grupo de interesse homogêneo e motivado e confirmam observações anteriores como as de Aberbach *et al.* (1981), Peters (2002) e Loureiro *et al.* (2010) sobre o crescente protagonismo de atores burocráticos na formulação de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Burocracia. Grupos de Interesse. Formulação de Políticas Públicas. Política de Defesa da Concorrência.

## **ABSTRACT**

Data gathered from documental research and interviews show that the bureaucracy had a prominent role in the formulation of the 2011 Brazilian antitrust policy reform, from drafting the new bill, to its negotiation and final approval. For this purpose, it applied their technical knowledge and network so its proposals, aligned with international practices, were accepted by the policy's clientele and by politicians in the Executive and Legislative branches. The findings, derived from content analysis, expand the understanding that the bureaucracy that operates the Brazilian antitrust policies can be understood as a homogeneous and motivated interest group and confirm previous observations such as those made by Aberbach *et al.* (1981), Peters (2002) and Loureiro *et al.* (2010) on the growing role of bureaucrats in the elaboration of public policies.

**KEYWORDS:** Antitrust Policy. Bureaucracy. Interest Groups. Public Policy Formulation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|        |  |
|--------|--|
| Anatel | Agência Nacional de Telecomunicações   |
| CAE    | Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal  |
| Cade   | Conselho Administrativo de Defesa Econômica  |
| CCJ    | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal  |
| CCT    | Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal                   |
| CI     | Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal   |
| CMA    | Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal               |
| DoJ    | <i>Department of Justice</i> (Departamento de Justiça dos Estados Unidos)                                |
| FTC    | <i>Federal Trade Commission</i> (Comissão Federal de Comércio, autoridade antitruste dos Estados Unidos) |
| Ibrac  | Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional                        |
| ICN    | <i>International Competition Network</i>   |
| OAB    | Ordem dos Advogados do Brasil  |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  |
| PAC    | Programa de Aceleração do Crescimento  |
| SBDC   | Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência   |
| SDE    | Secretaria de Direito Econômico  |
| Seae   | Secretaria de Acompanhamento Econômico   |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMO.....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>SUMÁRIO.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>  | <b>15</b> |
| 2.1. A relação entre atores burocráticos e atores políticos na formulação de políticas pública .....              | 15        |
| 2.2. Interesses e grupos de interesse.....  | 26        |
| <b>3. METODOLOGIA .....</b>   | <b>30</b> |
| 3.1. Revisão bibliográfica.....   | 31        |
| 3.2. Pesquisa documental .....  | 32        |
| 3.3. Entrevistas semiestruturadas .....   | 35        |
| 3.3.1. Perfil e escolha dos entrevistados.....  | 35        |
| 3.3.2. Anonimato das fontes.....  | 38        |
| 3.3.3. Formulação do roteiro das entrevistas.....   | 39        |
| 3.3.4. Gravação e transcrição das entrevistas.....  | 39        |
| 3.3.5. Síntese e organização de dados .....   | 40        |
| 3.3.6. Análise de conteúdo .....  | 41        |
| <b>4. CONTEXTO DA POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....</b>   | <b>42</b> |
| 4.1. O que é a política de defesa da concorrência .....   | 42        |
| 4.2. Histórico de políticas de defesa da concorrência no Brasil: formulação e implementação (de 1945 a 1994)..... | 46        |
| <b>5. BUROCRACIA ANTITRUSTE: DAS PROPOSTAS À AÇÃO .....</b>   | <b>53</b> |
| 5.1. A reforma do SBDC: das origens à nova lei (2000 a 2011).....   | 53        |
| 5.1.1. Primeira fase: a construção das propostas (2000 a 2006).....   | 54        |
| 5.1.2. Segunda fase: as negociações no Congresso Nacional (2007 a 2011) .....                                     | 58        |
| 5.2. A burocracia antitruste nacional.....  | 62        |
| 5.2.1. Perfil dos burocratas.....   | 62        |
| 5.2.2. Aderência às propostas e homogeneidade de ação.....  | 66        |
| 5.3. Ideias que inspiraram a atuação dos agentes burocráticos .....   | 71        |
| 5.4. As motivações da burocracia antitruste.....  | 78        |
| 5.5. Estratégias utilizadas pela burocracia para influenciar a formulação da lei.....                             | 82        |
| 5.5.1. Comparação com outros países .....   | 83        |
| 5.5.2. Alinhamento com a clientela.....   | 86        |
| 5.5.3. Preservação da essência do projeto .....   | 92        |
| 5.6. A negociação entre atores burocráticos e políticos .....   | 96        |
| 5.6.1. Negociações no Executivo .....   | 96        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 5.6.2.    | Negociações no Legislativo.....   | 100        |
| 5.6.2.1.  | Conflitos com a clientela da política pública .....                                     | 105        |
| 5.6.2.2.  | Conflitos com o Ministério Público .....  | 109        |
| 5.6.2.3.  | Conflitos com agências reguladoras.....   | 113        |
| 5.6.2.4.  | Participação da academia .....  | 116        |
| 5.6.2.5.  | Grupo excluído do debate .....  | 116        |
| 5.7.      | O protagonismo da burocracia nas negociações políticas .....                            | 118        |
| <b>6.</b> | <b>CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....</b>                               | <b>125</b> |
|           | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>131</b> |
|           | <b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada .....</b>                         | <b>138</b> |
|           | <b>APÊNDICE B – Perfil da Burocracia Antitruste .....</b>                               | <b>139</b> |
|           | <b>APÊNDICE C – Convidados nas audiências públicas do PL. 3937/04 / PLC 6/2009.....</b> | <b>141</b> |
|           | <b>APÊNDICE D – Documentos analisados na pesquisa documental.....</b>                   | <b>144</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A ideia de que atores políticos formulam e aprovam políticas públicas e de que atores burocráticos as implementam era comum no ambiente acadêmico até a década de 1980 (LOUREIRO *et al.*, 2010). Esse entendimento, no entanto, mudou de forma decisiva a partir do estudo emblemático de Aberbach, Putnam e Rockman, publicado em 1981, que observou e analisou a atuação da burocracia em sete países durante 13 anos. O trabalho de Aberbach *et al.* mostrou que, desde 1870, o papel da burocracia cresceu junto com o aparato do Estado e seu nível de influência nas decisões governamentais acompanhou esse crescimento. Entre as razões para esse fenômeno está o aumento da complexidade dos problemas públicos com que lidam governos democráticos modernos. Para acomodar as necessidades de um Estado em expansão, os serviços públicos nas democracias ocidentais se tornaram extremamente especializados, técnicos, profissionalizados e, sem dúvida, poderosos.

Esse fenômeno pode ser observado também no Brasil, processo acentuado a partir da redemocratização, quando atores burocráticos no alto escalão do Poder Executivo ganharam mais espaço no processo de formulação de políticas públicas em um momento de mudança no entendimento do papel e na gerência do Estado brasileiro, com criação, por exemplo de agências reguladoras especializadas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018). Principalmente na área da economia, servidores públicos, seja das principais carreiras de Estado ou de funções de confiança, são detentores de conhecimento técnico específico e robusta formação acadêmica, muitas vezes obtida no exterior e em consonância com linhas de pensamento e ideologias desenvolvidas internacionalmente, constituem um grupo, com redes de relacionamento amplas, capaz de influenciar decisivamente a aprovação de políticas públicas (LOUREIRO, 2010).

A partir desse tipo de observação, presente na bibliografia revisada, este trabalho se debruça sobre o papel da burocracia na formulação da reforma da política brasileira de defesa da concorrência, consubstanciada na aprovação da Lei nº 12.529/2011, por meio da observação de um período de mais de dez anos, entre 2000 e 2011.

Fundamentalmente, este estudo busca explorar algumas questões como os interesses, motivações, ideologia e crenças que guiaram esse grupo para elaborar propostas e negociá-las com outros atores envolvidos na operação da política de defesa da concorrência — ou política antitruste — e, principalmente, com os atores políticos,

responsáveis em uma democracia por aprovar as leis.

Para isso, esta pesquisa reuniu documentos contendo projetos, pareceres, pronunciamentos e notas taquigráficas de debates e audiências públicas que ocorreram nas comissões do Legislativo nos anos que antecederam a aprovação final do marco legislativo da política antitruste no Brasil de 2011. Por meio da análise dos documentos encontrados nas bases de dados do Congresso Nacional, foram levantadas informações sobre a participação de atores burocráticos não apenas na elaboração de textos que deram origem à Lei nº 12.529/2011, mas também na sua negociação dentro dos Poderes Executivo e do Legislativo.

Para complementar a investigação, de acordo com a abordagem metodológica escolhida, foram realizadas entrevistas com atores burocráticos do alto escalão dos Poderes Executivo e Legislativo que participaram do processo de formulação da referida lei. Tais entrevistas buscaram dados que pudessem ajudar na caracterização da burocracia como grupo de interesse no caso específico, bem como do seu papel para fazer prosperar uma nova legislação. Os entrevistados foram instados a apresentar relatos e impressões acerca da formulação e consequente aprovação da política antitruste a partir de seus pontos de observação privilegiados nesse nicho especializado.

Antes de passar à análise dos dados coletados, este trabalho apresenta conceitos específicos sobre a política pública objeto desta pesquisa. Nessa parte, um histórico oferece o contexto em que a política de defesa da concorrência se desenvolveu no Brasil, com a formação de uma burocracia específica. Além dessas observações, o trabalho oferece reflexões acerca do contexto político e ideológico que permitiu um concerto de interesses, discutidos inclusive internacionalmente, que levaram à aprovação da nova legislação.

A pesquisa passa a apresentar dados reunidos sobre o perfil da burocracia atuante na política antitruste nacional, ponto fulcral deste estudo, explorando se, coletivamente, os burocratas possuíam homogeneidade de pensamento e de ação, quais ideias, interesses e motivações os teriam levado a tomar para si, como grupo, o protagonismo de uma reforma institucional como a que haviam sugerido. Neste ponto, o estudo explora como a existência de um intercâmbio entre representantes desse grupo de burocratas e entidades e especialistas estrangeiros contribui para entender os modelos institucionais propostos.

Como parte do processo que leva à inclusão de uma prioridade na agenda política até a sua transformação em lei, a investigação realizada buscou entender como o grupo de burocratas definiu estratégias para fazer as propostas nas quais acreditava avançarem, protegendo a sua essência original. Em busca de convencimento, o corpo argumentativo

desenvolvido pela burocracia antitruste, afinal, foi apresentado a outros grupos de interesse, sejam do mercado ou da sociedade civil, ou aos atores políticos.

Por conta da literatura existente, tanto no Brasil quanto no exterior, esse trabalho se deteve, então, na relação entre os atores burocráticos e os atores políticos durante as negociações desde a materialização de anteprojetos de lei, passando pela sua adoção no Executivo até a sua recepção pelo Legislativo em um *status* que garantisse a sua efetiva discussão, a partir da atenção dos parlamentares ao tema. Os pontos de resistência à proposta, conflitos e disputas, serviram como momentos de observação, oferecidos tanto na pesquisa documental quanto nos testemunhos colhidos, importantes para entender a participação dos burocratas no processo político.

Este estudo busca assim contribuir para a discussão acadêmica sobre a burocracia e a relação com sua clientela e com o sistema político, notadamente no que se refere à relevância da atuação dos atores burocráticos na etapa de formulação e negociação de políticas públicas. Também espera oferecer reflexões válidas sobre a compreensão da burocracia, ainda que restrita àquela que atua em temas específicos da regulação econômica, como um grupo de interesse, sugerindo uma ampliação do debate teórico.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

De maneira ideal, uma democracia moderna seria desenhada de forma com que os seus diversos atores sociais estivessem representados nas suas instituições políticas. Nesse cenário, a representação levaria em conta os anseios dos cidadãos afetados direta ou indiretamente por determinada questão, encaminhando demandas para a agenda política. No embate de ideias, os grupos interessados, de forma plural, competiriam e seriam capazes de levar à gestação de políticas públicas que poderiam produzir efeitos para toda a sociedade (DHAL, 2005).

Porém, a heterogeneidade da sociedade e do poder de seus diferentes grupos, com grandes contrastes em uma economia de mercado capitalista, leva a distorções no ideal da democracia representativa, com repercussões na formulação das diversas políticas públicas e na escolha dos seus beneficiários.

Essa interação entre os diversos grupos de interesse em uma política pública é ponto importante deste trabalho que se concentra na relação entre a burocracia e a política, alvo de reflexões na elaboração de políticas públicas, como as apresentadas por Aberbach *et al.* (1981) e de Guy Peters (1995, 2002), abordagem teórica central para as discussões empreendidas neste trabalho.

Também é apresentado o conceito de grupo de interesse, fundamental para este estudo, cuja intenção é justamente explorar como ele se assemelharia ao *modus operandi* da burocracia na sua atuação na reformulação da legislação antitruste brasileira.

### 2.1. A relação entre atores burocráticos e atores políticos na formulação de políticas pública

A discussão envolvendo o poder e os papéis da burocracia, de um lado, e as instituições representativas, de outro, recebe atenção do mundo acadêmico desde estudos de Max Weber, datados do início do século XX. O autor expôs dilemas envolvendo a burocracia e seu nível de poder sobre os processos decisórios governamentais, baseado na detenção de conhecimentos técnicos específicos não disponíveis a outros atores, inclusive àqueles que, ultimamente, são responsáveis pela representação dos interesses da sociedade, como os políticos.

A obra clássica weberiana nos permite estabelecer as características centrais da burocracia moderna, seu papel no governo democrático contemporâneo e a necessidade de controles sobre a burocracia. Afinal, qual papel a burocracia deveria desempenhar em sua relação com os políticos? Sendo detentores de informações técnicas muitas vezes exclusivas,

como equilibrar o poder dos atores burocráticos no debate com outros atores que participam das tomadas de decisões?

Um dos notáveis autores que estudou a relação entre atores burocráticos e atores políticos foi o norte-americano Woodrow Wilson, acadêmico e presidente dos Estados Unidos entre 1913 a 1921. Em sua obra intitulada *The study of administration*, de 1887, Wilson sustenta que atores burocráticos e atores políticos desempenhariam papéis distintos, separados e complementares nas esferas político-administrativas de Estados democráticos. Para ele, a administração estaria fora da esfera política e as questões administrativas não seriam questões políticas (LOUREIRO, 2010). Ou seja, Wilson via na burocracia um relevante ator para viabilizar a implementação das decisões tomadas pelos políticos, mas não atribuía a ela o papel de participação no processo decisório, numa relação pacífica na qual políticos tomavam as decisões e burocratas as executavam.

Assim como Wilson, Weber via na burocracia um ator importante para o Estado moderno e não negava sua função necessária em uma sociedade de massas. “Ela teria o papel, primeiramente, de evitar que o governo fosse tomado pela ocupação patrimonial dos cargos públicos, processo que seria substituído pela seleção pública e universal de um corpo profissional, meritocrático e impessoal” (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 12). No entanto, ao contrário de Wilson, que enxergava atores burocráticos em uma relação harmoniosa com atores políticos, Weber via essa relação permeada de tensões, sendo a principal delas o poder derivado da autonomia de que gozava a burocracia estatal, sem que necessariamente houvesse um controle efetivo de sua atuação (LOUREIRO *et al.* 2010).

Os estudos de Max Weber sobre a burocracia tiveram como base a Alemanha do início do século XX, que passava por uma significativa transformação política, juntamente com um processo de desenvolvimento industrial atrasado em relação a outros países da Europa, e possuía uma burguesia dotada de tradição liberal frágil e uma burocracia estatal em expansão. “Weber se preocupou com a questão da burocracia ao tratar, na sociologia da dominação, das formas pelas quais o poder e a dominação moldam a ação social e as relações entre os indivíduos” (OLIVIERI, 2011, p. 1399).

Weber via nesse cenário o predomínio do Estado e de sua burocracia sobre a sociedade civil, e entendia a situação como uma forma de dominação burocrática que ameaçava o tecido social. Sua preocupação à época era de que a Alemanha caminhasse para o que ele considerava uma ditadura da burocracia, na qual o fundamento da dominação residiria na relação entre saber e poder. Em sua obra, Weber critica uma Alemanha dominada, de forma ilegítima, por burocratas que não entendiam de política, mas que avançavam sobre esse campo. Tal situação

afetaria não somente a atuação política, mas também o processo democrático (TRAGTENBERG, 2006).

Para Weber, diante de um Estado moderno que intervém na economia, a ascensão da burocracia seria inevitável e acompanharia a ampliação do sistema capitalista de produção. Todavia, diante desse cenário, o autor advertia quanto ao domínio absoluto da burocracia sobre a sociedade, o que considerava um perigo. Segundo Weber, se não houvesse formas de controle sobre a burocracia, esta usurparia o processo de decisão política de acordo com sua tendência de transformar questões políticas em problemas administrativos (WEBER, 1994).

Mais tarde, em um dos estudos mais completos realizados sobre os interesses de atores burocráticos e de atores políticos como *policymakers* e como eles interpretam seus papéis, Aberbach, Putnam e Rochman (1981) em sua obra *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, buscaram entender em que medida burocratas e políticos são similares e diferentes entre si.

No capítulo introdutório de seu livro, Aberbach *et al.* (1981) remetem à preocupação manifestada por Max Weber de que a esfera política estaria sendo dominada pela emergente burocracia moderna formada por técnicos altamente treinados de carreiras administrativas. Conforme observaram Aberbach *et al.* (1981), o crescimento da burocracia acompanhou o crescimento do aparato dos Estados em democracias modernas desde os anos de 1870 e o aumento no nível de poder dos servidores públicos no período analisado (entre 1870 e 1970) se mostrou impressionante. Esse crescimento foi seguido pelo aumento na complexidade das atividades da burocracia que, para acomodar as necessidades de um Estado em expansão, tornou-se cada vez mais especializada, profissionalizada e, conseqüentemente, mais poderosa.

À medida em que os problemas públicos nas democracias mais avançadas industrialmente se tornaram crescentemente mais complexos, a forma de enfrentar esses problemas tem se tornado cada vez mais técnica, e enquanto os grupos de interesse tomaram caminho nas estruturas administrativas do Estado moderno, é notório que o processo de formulação de políticas públicas se inclinou de forma marcante da esfera ostensiva da política para a esfera da burocracia (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 111)<sup>1</sup>.

No que se refere ao grau de intersecção entre os papéis de políticos e burocratas, Aberbach *et al.* (1981) cunharam a expressão “puro híbrido”, segundo a qual “em termos comportamentais, os dois papéis convergem — talvez refletindo [...] a ‘politização’ da

---

<sup>1</sup> Tradução livre de: “As public problems in advanced industrial democracies have grown increasingly complex, as the basis for grappling with these problems has become more technical, and as interest groups have taken root in the administrative structures of the modern state, it has been said that policy-making powers have shifted in a major way from the ostensible sphere of politics to the bureaucracy” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 111).

burocracia e a ‘burocratização’ da política” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 16). Esse conceito significa que os atores políticos cada vez mais buscam apoio técnico na burocracia para tomar suas decisões e, ao mesmo tempo, os atores burocráticos procuram conquistar cada vez mais espaço no direcionamento das decisões políticas.

Aberbach *et al.* (1981) confirmam, assim, o que desde Weber já se observava: que a divisão dos papéis entre atores burocráticos e atores políticos não era estanque e que o modelo observado nas democracias ocidentais são formas híbridas de relacionamento entre política e administração, na qual há momentos de sobreposição de papéis na relação entre ambos.

Políticos e burocratas geralmente se envolvem com a formulação de políticas públicas em diferentes contextos, motivados por interesses distintos e sujeito a diferentes tipos de pressão. Os políticos costumam dar à política pública um direcionamento geral inspirado em princípios ou interesses ou, às vezes, em ambos. “O burocrata, por outro lado, dá à política um significado concreto derivado em parte da compreensão de seus aspectos técnicos e em parte da negociação com os interesses imediatamente afetados pela interpretação administrativa”. Em geral, iniciativas de propostas originadas na esfera administrativa, ao invés do âmbito político, vêm de observações de burocratas da atuação prática, do contato que tais atores burocráticos têm com os usuários/beneficiários da política pública (também chamados de “clientela”), ou da avaliação gerada pelos programas em funcionamento (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 85).

A burocracia convive em um ambiente de relações muito próximas e contínuas com organizações diretamente afetadas por suas ações administrativas. Nesse contexto, “tanto burocratas quanto políticos nas democracias industriais devem lidar com pressões políticas externas, mas aquelas que afetam os burocratas são mais precisamente focadas e mais claramente organizadas do que aquelas que influenciam os políticos” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 85).

Segundo Aberbach *et al.* (1981), burocratas exercem, mais do que parlamentares, o papel de mediadores de interesses na política nacional. Talvez por terem que interpretar e implementar concretamente as políticas públicas que são desenhadas pelos legisladores junto aos administrados, os atores burocráticos possuem uma propensão maior do que a dos políticos em assumir o papel de intermediação e de conciliação de interesses. “Conseqüentemente, é compreensível que os burocratas estejam continuamente envolvidos com representantes dos grupos afetados”, buscando uma mediação entre os interesses privados e os do governo. “Mais importante ainda, esse processo de conciliação de interesses é relativamente imune às pressões políticas de massa com as quais o político deve lidar” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 90).

Parlamentares, por sua vez, são frequentemente abordados por grupos de interesse, mas

a pressão a que eles estão expostos é mais esporádica, menos constante e normalmente mais difusa. Como atores generalistas, os parlamentares raramente se envolvem em relações de mediação e de barganha com grupos de interesse específicos. Já burocratas necessariamente estão expostos rotineiramente a isso (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 90). “A política dos burocratas é uma política que manipula cuidadosamente os interesses de grupos-chave; normalmente não promove amplas reivindicações sobre o governo” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 105).

A pesquisa de Aberbach *et al.* (1981) buscou também observar como burocratas e políticos viam seus papéis ou definiam-se mutuamente. “Por serem formuladores de políticas públicas, burocratas se engajam na política”, porém de maneira distinta do jogo político típico dos parlamentares (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 112). Uma vez que burocratas possuem recursos especiais, ligados à sua expertise e conhecimento específico, políticos costumam se sentir ameaçados em sua autoridade no processo de formulação de políticas públicas, pelas vantagens táticas dos burocratas. Nesse contexto, é esperado que políticos definam um papel mais passivo para burocratas do que o papel que os próprios burocratas entendem para si mesmos. Por outro lado, burocratas podem ver políticos como uma fonte de interferência irracional em suas decisões baseadas em conhecimento, e tendem a definir os papéis dos políticos de modo que limite seu envolvimento nas atividades do dia a dia de formulação de políticas públicas” (ABERBACH *et al.*, 1981).

A despeito do poder exercido pela burocracia sobre as decisões políticas, há contrapontos e resistências a esse poder por parte dos políticos, que lutam para não ficar subordinados à burocracia (OLIVIERI, 2011). Segundo Aberbach *et al.* (1981), há uma forte concordância entre políticos e burocratas em relação às características desejáveis para um burocrata: ambos acreditam que se engajar no processo de formulação de políticas públicas é um importante papel dos burocratas, ou seja, ao que parece, os políticos passaram a aceitar burocratas como formuladores de políticas — embora, [...] essa aceitação seja ambivalente” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 102). Isso porque, a despeito de a burocracia ser aceita como ator importante na formulação de políticas públicas, “nenhum deles [burocratas e políticos] apoia a ideia de que administradores de alto escalão deveriam se envolver em atividades mais tradicionalmente associadas ao papel dos políticos” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 103).

[...] há um apoio considerável entre ambos os grupos de elite para as normas tradicionais do papel do burocrata. Os políticos em particular, embora aceitem a ideia de que os burocratas devem estar envolvidos na formulação de políticas, sugerem ainda mais fortemente que os burocratas devem contribuir principalmente com habilidades intelectuais para o processo, mas depois executar as decisões do governo.

Em suma, os políticos estão dispostos a conceder um papel aos burocratas na formulação de políticas sob um conjunto de regras básicas que lhes negam poder discricionário. Os políticos aparentemente querem burocratas para ajudá-los a tomar decisões; ao mesmo tempo, querem limitar a latitude burocrática na administração dessas decisões (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 105)<sup>2</sup>.

Segundo observado por Aberbach *et al.*, na percepção dos políticos, os burocratas atuam como “ferramentas inteligentes”, capazes não só de implementar de maneira eficiente as decisões por eles tomadas, mas também de conduzi-los pelos meandros das diversas opções políticas, ajudando-os a tomar as melhores decisões. No entanto, por mais que os atores políticos aceitem tacitamente a participação de atores burocráticos na formulação de políticas públicas, são reticentes em identificar os burocratas como atores ativos e com poder de negociação, e “reivindicam o centro do palco para si mesmos” (ABERBACH *et al.*, 1981, p. 105).

Desde Aberbach *et al.*, um dos autores que mais contribuiu para o estudo das relações entre políticos e burocracia é Guy Peters. Em seu livro *The Politics of Bureaucracy* (1995; 2002), Peters explora a habilidade da burocracia em municiar o governo com projetos de políticas públicas e de implementar esses projetos em sistemas políticos contemporâneos. Além disso, o autor discorre sobre a relação da burocracia com grupos de interesse e com legisladores, seu poder de barganha e o papel da ideologia na formulação de políticas públicas.

Peters (2002) reforça a ideia de que atores burocráticos não são agentes apolíticos que somente administram e executam as decisões tomadas pelos políticos. Pelo contrário, a burocracia procura ter suas ações legitimadas formalmente a fim de obter influência sobre o processo decisório. Ao mesmo tempo, também barganha recursos para manter sua existência e operação, como “maximizadores de orçamento”, conforme definiu Niskanen (1971).

Para Peters, a burocracia é vista de formas distintas nos seus relacionamentos com principais interlocutores. Ao lidar com grupos de interesse (sua clientela), a burocracia representa a “majestade do Estado”, enquanto ao lidar com legisladores, presidentes e tribunais, a burocracia geralmente é vista como uma “intrusa” nos assuntos do governo (PETERS, 2002, p. 220). Se por um lado legisladores podem ver a burocracia como uma invasora de suas competências, por outro, barganham com a burocracia para conseguir o apoio à elaboração e à

---

<sup>2</sup> Tradução livre do original: “[...] there is considerable support among both elite groups for the traditional norms of the bureaucrat’s role. Politicians in particular, while accepting the idea that bureaucrats should be involved with policymaking, suggest even more strongly that bureaucrats should principally contribute intellectual skills to the process, but then carry out government decisions. In short, politicians are willing to concede a role for bureaucrats in policymaking under a set of ground rules that denies them discretion. Politicians apparently want bureaucrats to help them make decisions; at the same time, they want to limit bureaucratic latitude in administering those decisions.”

implementação de políticas públicas para as quais só a burocracia pode subsidiar tecnicamente, pois é ela quem detém grande parte da informação e da expertise de que os governos precisam para elaborar políticas públicas efetivas (PETERS, 2002).

Devido a essa interdependência, no processo de disputa e negociação, ambos os conjuntos de atores, políticos e burocratas, têm muito a perder, como poder, influência, informação, expertise e dinheiro. Ou seja, ambos têm clareza de que há um jogo político que envolve conflitos de interesses e, se o processo não for conduzido cuidadosamente por ambos os lados, o resultado inteiro pode ficar comprometido. “Grande parte deste jogo está escondida dos olhos do público, mas é um componente essencial do governo e, apesar de sua aparente ilegitimidade, na verdade melhora a qualidade de decisões políticas na maioria dos casos” (PETERS, 2002, p. 220). Nesse contexto de interação entre os atores, Baird (2017, p. 57) observa justamente o valor da burocracia “como moeda de troca na composição da coalizão de governo” por conta do conhecimento que empresta para as decisões dos *policymakers*, principalmente no Legislativo.

Em muitas sociedades, os burocratas são tratados como atores sem ideias sobre o que fazer com o aparato governamental que aparentam controlar. No entanto, atores burocráticos frequentemente têm suas próprias ideias bem desenvolvidas sobre o que o governo deveria fazer. Essas ideias não são geralmente declarações, como as feitas em plataformas políticas, mas, ao contrário, são restritas às áreas de expertise da burocracia. (PETERS, 2002).

Uma vez que a implementação de políticas públicas recai sobre a burocracia, a viabilidade de execução é um aspecto de especial importância para atores burocráticos. “A viabilidade pode ser definida em termos da capacidade do programa de ser administrado através dos procedimentos operacionais padrão da agência” (PETERS, 2002, p. 225).

Por terem uma concepção própria do que é viável ou não, um dos riscos da atuação da burocracia na formulação de políticas públicas é que sua visão particular de viabilidade de implementação seja critério preponderante no desenho da política pública e, com isso, seja um fator de limitação da inovação. Peters (2002, p. 225) alerta que “embora as agências possam, de fato, desenvolver mecanismos viáveis para implementar um programa, esses meios podem, por sua vez, cegar tanto burocratas quanto políticos para a gama de alternativas políticas disponíveis”. Em outras palavras, a agenda da burocracia pode ser guiada pela forma como está acostumada a fazer as coisas, ou pela forma como gostaria de fazer as coisas.

Peters (2002) trata questões de ideologia da burocracia como “ideologia de agência”, algo análogo ao conceito de “cultura organizacional”, e a divide em dois tipos: *soft* e *hard*. Segundo Peters, a versão *soft* pode ser entendida como o conjunto de programas vigentes

naquela agência. Em geral são ideias bem aceitas pela burocracia e das quais os servidores públicos não abrem mão e até oferecem algum grau de resistência quando líderes políticos são indicados para atuar em altas posições de instituições burocráticas e pretendem implementar alguma mudança na política pública. Já a versão *hard* da ideologia de agência envolve não só a burocracia ser interessada em preservar as políticas públicas vigentes na agência, mas também em impor um novo conjunto de políticas prioritárias. Ou seja, está relacionada ao anseio da burocracia de implementar melhorias na política existente com base em melhores práticas de sua área de atuação.

Servidores públicos ficam em seus cargos por mais tempo do que indicados políticos e, teoricamente, podem aguardar por momentos mais propícios para influenciar as alterações nas políticas que julgam importantes. Mas sua concepção de “boa política” também está sujeita a mudar com o tempo. “Em qualquer caso a burocracia pode, por meio de seus contatos profissionais, gerar desafios às políticas públicas com base em novas ideias ou na difusão de inovações da política pública”<sup>3</sup> (PETERS, 2002, p. 222).

Pesquisadores brasileiros também se detiveram na análise das relações que a burocracia mantém no cenário institucional em que atua. Maria Rita Loureiro, Cecília Olivieri e Ana Cristina B. Martes (2010), em seu trabalho “Burocratas, partidos políticos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”, exploram as nuances dessa relação complexa situando-a na história da democracia e das instituições brasileiras<sup>4</sup>. Segundo Loureiro *et al.* (2010, p. 74), “no Brasil, a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes”, tendo atuado ativamente tanto em períodos autoritários como nos períodos democráticos, nos quais se aplica a tendência de transferência da luta política para o interior da burocracia e, conseqüentemente, para o Poder Executivo.

Sonia Draibe (1985) analisou como esse movimento acontece em períodos democráticos no Brasil, como entre 1946 e 1964. Segundo Draibe, “mesmo sob regras democráticas, o Executivo manteve a amplitude do poder da burocracia, seu papel de promotor da industrialização, bem como a atuação heterogênea e autônoma dos burocratas, permanecendo os parlamentares relegados a uma posição de espectadores” (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 86).

Para Maria do Carmo Campello de Souza (1976), “a presença dominante de burocratas

---

<sup>3</sup> Tradução livre de: *In either case the bureaucracy may, through its professional contacts, generate challenges to existing policies on the basis of new ideas or the diffusion of policy innovations.*

<sup>4</sup> O texto de Loureiro *et al.* (2010) é de especial relevância porque trata exclusivamente do processo decisório de políticas econômicas, na qual pode ser inserida a política antitruste brasileira.

nas arenas decisórias das políticas públicas decorre da incapacidade histórica de os partidos políticos assumirem suas atribuições de governo”, o que, segundo a avaliação de Loureiro *et al.*, “está relacionado ao papel preponderante exercido pelo Estado no sistema político brasileiro, a partir da década de 1930” (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 89).

Loureiro *et al.*, (2010) buscaram demonstrar, por meio de exemplos apresentados por Sonia Draibe (1985) e Luciano Martins (1985), como agências regulatórias<sup>5</sup> podem ser construídas como “arenas de articulação e agregação de interesses intra e extraburocráticos” que se transformam em políticas públicas (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 83).

A partir da análise do trabalho de Martins (1985), Loureiro *et al.* (2010) concluem que

[...] o pluralismo no Brasil não se realiza no nível da sociedade, mas sim no âmbito do Estado, e que a atuação das agências acaba por substituir os partidos políticos. Em outras palavras, os interesses na sociedade estão tão dispersos e desorganizados que só se estrutura com a organização provida pelas instituições do Estado públicas (LOUREIRO *et al.*, 2010, pp. 83-84).

Assim como Aberbach *et al.* (1981) fizeram no caso das democracias europeias, no contexto brasileiro, diversos estudos se debruçaram não apenas sobre a burocracia em geral, mas, especificamente, à burocracia da área econômica, especialmente desde a redemocratização do país na década de 1980.

Esses estudos analisaram diversas facetas do trabalho dos atores burocráticos na área econômica, como a formação acadêmica desses profissionais. Loureiro (2006), em artigo intitulado “A participação dos economistas no governo”, identificou um padrão de recrutamento marcado pela busca de: i) competência técnica de alto nível marcada por um determinado perfil de carreira acadêmica (formação em escolas de Economia de visão “privatista” e pós-graduação em universidades norte-americanas); e ii) existência de rede de contatos no universo político e privado, o que geralmente significa passagens por órgãos governamentais, agências internacionais ou pelo universo financeiro e empresarial.

Com foco no recrutamento do Banco Central do Brasil, Olivieri (2007) também observou que os selecionados, além de alta competência técnica e acadêmica, pertenciam a uma rede influente de relações pessoais e profissionais. Haveria aqui dois tipos de profissionais: burocratas de carreira e profissionais híbridos.

---

<sup>5</sup> Draibe (1985) traz o exemplo da criação do Instituto Brasileiro do Café – IBC, em 1952, enquanto Martins (1985) analisa a expansão do Estado como uma forma concreta de avaliar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil por meio do estudo da atuação de três agências: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a Carteira de Comércio Exterior (Cacex).

Já Loureiro, Abrucio & Rosa (1998) encontraram entre os servidores do Ministério da Fazenda grande número de servidores com mestrado ou doutorado (42%) em percentual muito superior ao encontrado no restante da administração pública. Os autores também anotaram o que seria um caráter híbrido dos profissionais daquele ministério, ou seja, burocratas que aliavam alta qualificação técnica e decisões eminentemente políticas.

Em estudo subsequente, Loureiro e Abrucio (1999) estudaram o Ministério da Fazenda, no período que compreendeu o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, como exemplo de órgão “técnico”, imune a interferências políticas. Os autores concluíram que o Ministério da Fazenda, integrante do “núcleo central das burocracias governamentais”, se tornou o principal polo de poder no período analisado. “Seus integrantes, portanto, tornaram-se um dos mais importantes *policymakers* do Executivo federal” (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 70).

De forma análoga, de acordo com Diniz (1997), o voluntarismo da burocracia estatal, “principalmente na área econômica”, leva à sua predominância no papel de *policymaking* e um afastamento do Congresso das principais decisões (LOUREIRO *et al.*, 2010, pp. 101-102).

Segundo entendimento de Loureiro *et al.* (2010), esse segmento burocrático formado por funcionários de carreira dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central e por economistas recrutados nos meios universitários e privados para altos cargos em comissão, monopolizaram as decisões macroeconômicas a partir da década de 1980.

Embora tenham sido atores importantes no movimento de oposição aos governos militares e responsáveis por críticas decisivas que apresentaram no fim do regime, os economistas atuaram como *policymakers*, nos governos democráticos em arenas decisórias restritas e insuladas à participação dos partidos e do Congresso, sob o respaldo e a proteção do presidente da República e/ou de um ministro mais forte (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 103).

Loureiro (2006) analisa como esse segmento se tornou parte da elite dirigente no Brasil, identificando-se e legitimando-se pela competência técnica. Para a autora, economistas membros de equipes econômicas, “respaldados pela notoriedade acadêmica ou pela credibilidade junto aos meios financeiros, [...] operam com grande autonomia frente ao restante do sistema político, especialmente na área monetária e fiscal” (LOUREIRO, 2006, p. 355).

Este padrão tecnocrático de decisão tem sido justificado historicamente por diferentes argumentos, seja a necessidade de desenvolvimento da economia nacional (anos de 1950 e 1960), seja o controle da hiperinflação (anos de 1980 e 1990) ou, ainda, a necessidade de produzir credibilidade frente aos investidores estrangeiros, como tem ocorrido mais recentemente (LOUREIRO, 2006, p. 356).

Com foco em uma área específica da burocracia econômica, a Receita Federal, Silva (2015) — citado em Dantas, Eric Gil *et al.* (2017) — analisa o *modus operandi* de burocratas que tenderiam a operar com alto grau de estabilidade, afastados de outros órgãos e de pressões do sistema político. Entretanto, esses servidores da área fiscal teriam grande interação com atores externos detentores de recursos estratégicos para órgão, produzindo uma situação de “insulamento seletivo” (SILVA, 2015, p. 237 e segs.).

Gilda Gouvêa (1994), citada por Loureiro *et al.*, 2010, já observava que o grupo de técnicos liderado por Maílson da Nóbrega, então secretário-geral do Ministério da Fazenda no início dos anos 1980, entendia como sendo de “interesse público” a mudança institucional na qual estavam envolvidos. Com um entendimento autoritário de interesse público, “esse grupo caracterizava-se por grande isolamento externo, por forte lealdade interna e por pontos de vista formados na prática profissional” (LOUREIRO *et al.*, 2010, pp. 95-96). A crença de que uma atuação mais técnica pode proteger o interesse público, sugere Loureiro (2010), porém, diminui a pluralidade na formulação de políticas públicas, o que pode representar o desprezo pelo papel de partidos políticos e do Congresso, entre outros atores.

Joignant (2011) analisou o papel dos “tecnopolíticos” que tiveram destacada influência no processo de elaboração de políticas públicas durante os sucessivos mandatos da coalizão *Concertación*, que governou o Chile a partir da redemocratização dos anos 1990. Os tecnopolíticos, cuja ação segundo Joignant (2011) se sobreporia à dos políticos possuíam as seguintes capacidades: i) capacidade de identificar políticas econômicas consideradas eficazes; e ii) habilidade no convencimento de outros atores para que essas políticas sejam adotadas.

Tais achados, segundo Dantas *et al.* (2017), são similares aos encontrados no Brasil no início dos anos 1990 pela pesquisa já citada de Loureiro *et al.* (1998). Entretanto, Joignant (2011) afirma que na Argentina e no Brasil houve uma aliança entre políticos tradicionais e economistas na condução das reformas liberalizantes do início dos anos 1990.

O poder da burocracia nesses contextos latino-americanos em processo de redemocratização seria também, segundo Loureiro (2010), fruto da desarticulação entre estruturas organizacionais e políticas públicas, na qual “a burocracia se torna, por um lado, refém de um conjunto de interesses, mas por outro, sua beneficiária, ao promover, com eles suas formas de poder específicas e, conseqüentemente, ganhar algum grau de autonomia de ação” (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 86).

A burocracia é, dessa forma, colocada no centro dos conflitos que atravessam os órgãos estatais de decisão econômica, o que intensifica a dimensão política das resoluções supostamente técnicas. Os técnicos de alto escalão atuam politicamente ao

arbitrar e negociar interesses em confrontos localizados, e constituem uma força entre outras, que buscam fazer valer seus pontos de vista nas decisões sobre políticas públicas (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 82).

Ao admitir a relevância do papel dos atores burocráticos nas decisões governamentais, não se exclui a dependência que esses atores possuem dos políticos eleitos, a quem cabe, além da responsabilidade última pelas decisões, o diálogo e a supervisão da burocracia na execução das leis (OLIVIERI, 2011). Isso porque não é somente o controle do conhecimento técnico que dá poder à burocracia. Esse poder depende também do respaldo ou da delegação de algum ator político estratégico que apoie a posição da burocracia como *policymaker* (LOUREIRO *et al.*, 2010). Enfim, se por um lado “o poder da burocracia advém dos interesses socioeconômicos que ela própria representa dentro do aparelho de Estado”, por outro, “seu poder deriva, sobretudo da decisão estratégica dos chefes do Poder Executivo de tentarem obter, por meio dos burocratas que ocupam cargos de confiança, alguma garantia de que sua direção e controle sobre a máquina estarão assegurados” (LOUREIRO *et al.*, 2010, p. 104).

Essa tensão entre burocracia e política que, por vezes, se traduz em cooperação e, por outras, em disputas, demonstra que se trata de dois grupos com atuação e interesses diferentes. Assim, torna-se relevante um aprofundamento mais detido sobre quais seriam esses interesses e como os atores burocráticos e políticos possuem identidades para, então, se agrupar e fazer avançar suas ideias e prioridades.

## **2.2. Interesses e grupos de interesse**

A defesa de interesses é uma atividade comum em sociedades democráticas. Segundo Gozetto e Morgado (2019, p. 242), “é legítimo empreender esforços com vistas a auxiliar os tomadores de decisão a construir um ambiente de negócios cada vez mais adequando ao desenvolvimento econômico do país”.

Esses interesses podem ser comuns a uma coletividade e, nesse caso, para prosperar, são fomentados por pessoas que se reúnem em torno deles, o que dá origem ao conceito de grupo de interesse presente nesta discussão teórica.

Não há consenso sobre a definição do que seriam “grupos de interesse”, terminologia que, por vezes, pode ser utilizada também como “grupos de pressão” ou “interesses organizados” (SANTOS, 2019, p. 397) na sociedade e na arena política. Da mesma forma, também é controversa a forma de atuação dos chamados grupos de interesse.

Manoel Santos (2019) oferece um levantamento de autores que já buscaram definir esse

conceito. Truman (1951), por exemplo, entende que grupo de interesse é “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas”. Já para Salisbury (1977), grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais. Na visão de Outhwite e Bottomore (1996), por sua vez, grupos de interesse são “organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais” (SANTOS, 2019, p. 397).

Diante da complexidade e da diversidade de interesses existentes na sociedade, presume-se que, em geral, grupos de interesse não sejam unidades homogêneas, mas agrupamentos, em geral voluntários, de indivíduos dotados de racionalidade limitada e de objetivos comuns, que os levam a se associar para o atingimento desses objetivos (ARAGÃO, 1994). Embora não seja necessário que todos os membros do grupo almejem os mesmos objetivos, é essencial para a sustentação do grupo que ele seja visto como o instrumento capaz de levar adiante os objetivos individuais comuns a seus integrantes (LACK, 2021).

Apesar das múltiplas visões, em sua essência pode-se dizer que grupo de interesse é um termo utilizado para qualificar segmentos organizados da sociedade que atuam politicamente em defesa de seus interesses. O conceito é amplo e pode abranger uma diversidade de atores, públicos ou privados, como por exemplo sindicatos, associações, empresários, servidores públicos, movimentos sociais etc.

Este trabalho, como já mencionado, tem foco na observação do grupo composto por servidores públicos, sejam de carreira ou de cargos de confiança, também chamados de burocratas, e de seus interesses no desenvolvimento das políticas públicas em que estão envolvidos. Em geral, o seu papel é analisado a partir do ponto de vista da execução e da implementação dos programas governamentais. Porém, como Aberbach *et al.* registraram, diante da complexidade da teia social e institucional, a burocracia aumenta o seu poder, estendendo sua influência também às prioridades do poder político, assim como na formulação de políticas públicas. Conforme já identificava Baird (2017, p. 56), “A profissionalização e estabilidade típicas do modelo weberiano também contribuem para o fortalecimento e a autonomia de organizações burocráticas, que passam a ter interesses e visões de mundo próprias”.

A relação entre grupos de interesse com os políticos também é alvo de observações de

acadêmicos. Na definição de Peltzman (1989, p. 1), “políticos, como o resto de nós, são vistos como maximizadores do interesse próprio. Isso significa que os grupos de interesse podem influenciar o resultado do processo regulatório provendo apoio financeiro e de outras formas para políticos e reguladores”<sup>6</sup>.

Por esse entendimento, seja no mercado, seja na política — seja na burocracia —, os indivíduos comportam-se movidos pelas mesmas motivações, ou seja, são maximizadores do interesse próprio. Nesse contexto, o interesse pessoal de políticos, burocratas ou lobistas tem papel de destaque, inclusive superior ao de fazer, por exemplo, prosperar uma ideologia ou o interesse público.

Essas observações acerca do comportamento dos agentes políticos ou de grupos de interesse são apresentadas em Buchanan e Tullock (1962), Downs (1957) e Olson (1965), embora antecedentes possam ser encontrados também em Schumpeter (1976) (SALGADO, 2003).

Os interesses da burocracia podem predominar junto aos atores políticos. Niskanen (1971) observou que isso acontece

Quando os objetivos de uma agência regulatória passam a refletir os objetivos individuais do *staff* por maiores orçamentos, uma cobertura com grande destaque na mídia, uma reputação de ganhar casos legais fortalecida, ou o que mais esses objetivos possam compreender. É trabalhando para influenciar esses objetivos que os grupos de interesse podem se apropriar do processo regulatório para os seus próprios fins (NEVEN; NUTTALL; SEABRIGHT, 1993, p. 165 *apud* SALGADO, 2003, p. 18).

Dá a importância de balizar o conceito de grupo de interesse, em geral, e da burocracia, especificamente. Somente assim é que pode se aprofundar as observações acerca do relacionamento da burocracia com os políticos, grupo que, de acordo com os parâmetros institucionais da democracia representativa, é responsável pela aprovação final das leis.

A burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático, e por isso é necessária a compreensão sobre sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos (OLIVIERI, 2011, p. 1396).

As referências aqui apresentadas procuram situar a burocracia, sua influência, sua capacidade técnica, sua ideologia e seus interesses dentro do contexto da construção

---

<sup>6</sup> Tradução livre do original: “*Politicians, like the resto f us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators*”.

institucional e legislativa do Estado, desde a implementação até, principalmente, a sua formulação e aprovação de políticas públicas, como da que faz parte do objeto deste estudo.

Os conceitos e teorias revisitados irão, assim, subsidiar a discussão dos dados e análises apresentados nesta pesquisa, que busca expandir o entendimento de que a burocracia na área específica deste estudo, ou seja, a regulação econômica na área de defesa da concorrência no mercado, assume características de grupo de interesse, com influência na formação da agenda e da formulação das políticas públicas.

### 3. METODOLOGIA

A atuação da burocracia na reformulação da política antitruste entre 2000 e 2011 foi escolhida como objeto empírico desta pesquisa por se tratar de um caso que envolve a regulação econômica com participação ativa dos servidores que operavam essa política em um momento histórico marcado por uma mudança no papel do Estado.

Ademais, a defesa da concorrência é uma área que envolve a economia e o direito, com regras complexas de ambas as disciplinas. O desenho institucional, com base em um tribunal administrativo, com grande ênfase procedimental, aumenta a especialização dos envolvidos na sua operação e, conseqüentemente, nas propostas do aperfeiçoamento legislativo empreendido. Além de serem altamente qualificados, os servidores públicos atendem a sua clientela a partir de uma autarquia com as características de agência governamental, gozando de independência e autonomia.

Essas características fazem com que a burocracia antitruste detenha conhecimento de forma assimétrica com relação aos *policymakers*. Esse grupo de funcionários públicos também teria grande interseção com o que opera a regulação econômica, alvo de diversos estudos acadêmicos nas últimas décadas.

Entre as limitações desse recorte, vale notar que a legislação de defesa da concorrência não é algo debatido amiúde pela sociedade, ainda que os casos analisados pelo Cade possam, vez por outra, receber a atenção da mídia e até mesmo entrar no debate popular (como no caso da fusão entre Antarctica e Brahma, por exemplo). Assim, as discussões sobre a política antitruste ficam restritas a especialistas e acadêmicos da área de direito e economia, com poucas referências na área de estudo das políticas públicas, que apenas tangenciam essa questão no contexto de outras políticas de regulação econômica. O caso aqui escolhido possui, portanto, características singulares para a realização das observações, em um microcosmos que pode iluminar discussões mais amplas.

Para avançar no objetivo desta pesquisa sobre o papel da burocracia na formulação da atual política antitruste brasileira traduzida na Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), este estudo aplica metodologias de abordagem qualitativa e interpretativa caracterizadas pela busca da compreensão de um fenômeno no ambiente e no contexto em que ele se verifica, por meio dos significados atribuídos pelos atores sociais envolvidos (POZZEBON; PETRINI, 2013).

Para isso, o estudo se valeu de três métodos tradicionais em pesquisas qualitativas: (i)

revisão bibliográfica; (ii) pesquisa documental; e (iii) entrevistas semiestruturadas. Foram feitas entrevistas com dez atores burocráticos especializados em antitruste, ocupantes de altos cargos de direção ou assessoramento (cargos de coordenação-geral, ex-conselheiros e ex-presidentes do Cade, bem como ex-secretários da Seae do Ministério da Fazenda e da SDE, do Ministério da Justiça).

A partir daí foi gerado um manancial de informações para que se pudesse aplicar a análise de conteúdo como método qualitativo. Tal metodologia seria adequada para o caso deste estudo, no campo das ciências sociais. O método qualitativo de pesquisa é aqui entendido como aquele que se ocupa do nível subjetivo e relacional da realidade social e é tratado por meio da história, do universo, dos significados, dos motivos, das crenças, dos valores e das atitudes dos atores sociais (MINAYO, 2013).

A seguir, são detalhadas as etapas que compuseram a coleta de dados e a análise, bem como os métodos qualitativos, como a análise de conteúdo, de que a pesquisa se valeu para conduzir este trabalho interpretativo. São apresentados também os desafios e as limitações encontrados.

### **3.1. Revisão bibliográfica**

A pesquisa bibliográfica, segundo Oliveira (2007), é uma modalidade de estudo direto por meio da leitura de livros, periódicos, ensaios críticos e artigos científicos, cuja finalidade é proporcionar o contato direto do pesquisador com obras que já foram reconhecidas no domínio científico. A revisão bibliográfica aqui empreendida buscou apresentar os fundamentos teóricos básicos necessários para entender o fenômeno estudado e subsidiar a análise proposta, no sentido de “circunscrever um dado problema de pesquisa dentro de um quadro de referência teórico que pretende explicá-lo” (LUNA, 2019, p. 88).

Além disso, a revisão da literatura procurou recuperar a evolução de determinados conceitos, como por exemplo a evolução da visão de separação de papéis entre burocratas e políticos, até o entendimento contemporâneo de total superposição das funções desses atores.

Não se pretendeu neste estudo apresentar o estado da arte das teorias sobre burocracia e política, nem tampouco realizar uma revisão exaustiva dessa literatura. O que se buscou foi selecionar aspectos das obras de autores considerados referência para o estudo da burocracia e política. Para subsidiar a compreensão do que se pretende discutir, o referencial teórico deste trabalho, além de abordar o arcabouço teórico principal para a análise do objeto de estudo — a saber, a relação entre burocracia e política na formulação de políticas públicas —, também

apresenta revisão bibliográfica sobre grupos de interesse, aspecto inserido no contexto do papel desempenhado pela burocracia antitruste como formuladora de políticas públicas.

### **3.2. Pesquisa documental**

A pesquisa documental é um dos métodos de que pode ser valer uma pesquisa qualitativa para a constituição e a análise de dados. Basicamente, a pesquisa documental consiste em um amplo exame de documentos que ainda não sofreram nenhum tratamento científico de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares. A pesquisa documental distingue-se da pesquisa bibliográfica principalmente por buscar informações em fontes primárias, como relatórios, reportagens de jornais, e outros tipos de documentos que contenham dados originais, a partir dos quais será possível extrair uma relação direta com os fatos a serem analisados (OLIVEIRA, 2007).

O levantamento de documentos empreendido nesse estudo foi realizado a partir das bases de dados do antigo Ministério da Fazenda, do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, notadamente nos arquivos digitais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foi realizada uma varredura nessas bases de dados em busca de documentos contendo textos de anteprojetos e projetos, pareceres, justificativas, exposições de motivos, respostas a consulta pública, pronunciamentos e notas taquigráficas dos debates que ocorreram nas comissões especiais e em audiências públicas que antecederam a aprovação final do marco legal da política antitruste no Brasil em 2011.

Como resultado foram colhidas dezenas de documentos com registros que permitem que se identifiquem conteúdos da elaboração da política pública e quais atores estavam envolvidos no processo de fazer com que esses conteúdos prosperassem até serem transformados em lei. O objetivo era identificar, tanto em textos técnicos quanto nas suas justificativas, bem como nos pronunciamentos feitos durante os debates, possíveis concordâncias, consensos e conflitos em torno do conteúdo do projeto de lei. Mais que isso, os documentos possuem patrocinadores, que assinam e tramitam as propostas, entre eles atores políticos e burocráticos, revelando ainda a participação de cada um nos debates.

A busca nas bases de dados do Congresso Nacional teve como ponto de partida as páginas de tramitação do Projeto de Lei 3.937/2004 (PLC 6/2009)<sup>7</sup>. Trata-se do principal projeto que aglutinou as demais propostas e que, ao fim do processo legislativo, foi enviado à

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3937-2004>. Acesso em: 21 out. 2022.

sanção presidencial e transformado na Lei nº 12.529/2011.

A leitura detida de cada passo da tramitação levou a documentos, como o projeto inicial e relatórios de comissões, bem como ao conhecimento da existência de outros textos também importantes na gênese do projeto. Entre eles, destacamos projetos de lei que foram apensados ao projeto principal, bem como documentos de referência produzidos no Executivo e que embasaram a produção de textos legislativos, como o próprio PL 3.937/2004. Alguns desses documentos foram obtidos em bases de dados do Poder Executivo.

Os principais textos (projetos, anteprojetos, relatórios, pareceres, emendas, notas taquigráficas de debates realizados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal) foram sistematizados e organizados de forma cronológica, resultando em centenas de páginas de documentos produzidos no período analisado (uma tabela com os links para os documentos consultados aparece no Apêndice D deste trabalho).

A busca nos bancos de dados do Poder Legislativo iniciou-se em março de 2022, portanto, antes do começo do planejamento para realização das entrevistas semiestruturadas.

Como limitação desse método de busca documental vale registrar que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal não oferecem alguns documentos indicados na tramitação das propostas, como textos produzidos no Poder Executivo e, especialmente, o registro em texto de algumas audiências públicas realizadas para debater o projeto.

Por exemplo, na análise do processo de tramitação no Senado, descobriu-se que o então presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Arthur Badin, encaminhou ao presidente do Senado Federal à época, senador José Sarney, o Ofício nº 2244/2009, que, por sua vez, encaminha um memorial da tramitação da proposta, com “subsídios necessários para demonstrar a relevância do tema e a importância da aprovação do Projeto”, inclusive pareceres e análises feitas por órgãos do governo e organismos internacionais. Apesar de o documento fazer parte do processo, ele não está disponível em formato digital nas bases de dados do Senado, fazendo-se necessária uma busca nos arquivos físicos daquela instituição do Legislativo. O arquivo foi, então, a pedido da autora, solicitado ao Senado pela administração do Cade. Enfim, o documento foi digitalizado pela administração do Senado, encaminhado ao Cade para, enfim, chegar às mãos da autora.

Da mesma forma, a justificativa ao projeto de lei 3.937/2004 cita texto de anteprojeto de reestruturação da legislação de defesa da concorrência e de criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência (ANC), publicado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do então Ministério da Fazenda, em dezembro de 2002. Diante da impossibilidade de encontrar tal documento digital, seja nas bases de dados públicas

do Congresso Nacional, seja nas bases de dados do governo federal, uma versão eletrônica do documento foi localizada (após complexa pesquisa utilizando nomes no Google e partes de URLs) no sítio do Ministério da Economia da Argentina. Outros documentos como os relatórios anuais de gestão da Seae de 2000 a 2002, que dão conta do andamento das discussões acerca do anteprojeto (inclusive a realização de uma consulta pública para instruí-lo), foram encontrados em bases de dados digitais do governo federal (não sem dificuldades maiores que as que poderiam ser esperadas).

O resultado da pesquisa documental foi, então, compilado e resumido, identificando informações-chave para o objeto deste trabalho, com atenção especial para o que ocorreu nas audiências públicas da Câmara e do Senado, registradas em notas taquigráficas. Tais informações também serviram para balizar as entrevistas estruturadas que viriam a ser realizadas posteriormente.

Finalmente, vale mencionar que os documentos encontrados serviram para delimitar com clareza o recorte temporal abordado por esta pesquisa. Enquanto o documento número 1 da pesquisa, o decreto que instituiu o “Grupo Interministerial de Trabalho com a finalidade de concluir os estudos para criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência”, editado em 11 de agosto de 2000<sup>8</sup>, determinou o início do período de interesse para análise desta pesquisa, a sanção do texto da Lei nº 12.529/2011, em 30 de novembro de 2011<sup>9</sup>, ficou definido como o fim do período das observações<sup>10</sup>.

Cabe ainda incluir entre os documentos analisados os relatórios de “*peer review*” elaborados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a política antitruste brasileira. Publicados em 2005 e 2010<sup>11</sup>, eles servem como referência para avaliar a estrutura da proposta de reforma que é objeto deste estudo. Uma lista com os documentos consultados na pesquisa documental pode ser encontrada no Apêndice D deste trabalho.

---

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/DNN/2000/Dnn8998.htm#art2v](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/DNN/2000/Dnn8998.htm#art2v). Acesso em: 21 out. 2022.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm). Acesso em: 21 out. 2022.

<sup>10</sup> Propositamente, ficou de fora da análise, o exame dos vetos presidenciais ao PL 3.937/2011, que nunca aconteceu. A mensagem de veto (Veto 33/2011, cuja tramitação pode ser encontrada em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3455>) aguardava, até 30 de setembro de 2022, deliberação do Plenário do Congresso desde então.

<sup>11</sup> Os documentos podem ser encontrados em <https://www.oecd.org/daf/competition/brazil-competition.htm>. Acesso em: 18 out. 2022.

### **3.3. Entrevistas semiestruturadas**

A realização de entrevistas semiestruturadas, ou semiabertas, é uma das técnicas utilizada em pesquisas qualitativas para coletar informações, principalmente aquelas que normalmente não se conseguiria captar por meio de uma entrevista com questões fechadas ou questionários, como percepções, intenções e motivações. A entrevista semiestruturada serve, portanto, como um roteiro de tópicos relativos ao problema a ser estudado (MARCONI e LAKATOS, 2010). Fruto da interação entre o pesquisador e o entrevistado, esse método de coleta de dados representa rica fonte de informações por meio da qual torna-se possível compreender os fatos sob a perspectiva e as experiências de atores relevantes para um tema de pesquisa. O grande ganho desse modelo de entrevistas é a combinação entre estrutura e flexibilidade (PATTON, 2002).

A escolha pelo modelo de entrevista semiestruturada se deu a partir do entendimento de que tal estratégia conferiria maior espontaneidade aos entrevistados e os deixaria mais livres para seguir sua linha de raciocínio, muitas vezes cronológica, de sua participação na formulação do projeto de lei que deu origem ao marco legal aqui estudado.

#### **3.3.1. Perfil e escolha dos entrevistados**

Como o objeto da pesquisa são os atores burocráticos e seu papel na formulação da Lei nº 12.529/2011, naturalmente, o foco seria entrevistar pessoas atuantes na área de defesa da concorrência dentro da burocracia do Poder Executivo que participaram diretamente no processo de formulação da lei.

O planejamento das entrevistas foi realizado considerando aspectos limitantes como viabilidade e disponibilidade de recursos. Considerando o tempo hábil para realizá-las, transcrever e assimilar o conteúdo à pesquisa, definiu-se que seriam feitas no máximo dez entrevistas, entendendo que esse número seria adequado e suficiente para atender aos objetivos deste estudo.

O número também foi considerado suficiente levando em conta o universo total de atores burocráticos de altos níveis de direção que teriam participado das gestões pela reforma da política pública antitruste no período analisado, desde o cargo de coordenador-geral nas três estruturas (SDE, Seae e Cade) até os de secretários e conselheiros. Para efeito de comparação, entre 1999 e 2011, 31 pessoas diferentes ocuparam os cargos de conselheiro e presidente do

Cade<sup>12</sup>. Além disso, nas entrevistas e nos documentos entre 2000 e 2011 analisados, esta pesquisa encontrou 43 nomes de burocratas que teriam participado diretamente da elaboração e das negociações da reforma do SBDC. Portanto, dez entrevistas abarcam uma quantidade significativa dos atores burocráticos relevantes para este estudo.

Os primeiros entrevistados foram escolhidos a partir de conversas com servidores públicos atuantes no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e que testemunharam o longo período de tramitação do projeto de lei com os quais a autora obteve acesso. A ideia era que, a partir do que é conhecido como “técnica bola de neve”, nas conversas iniciais, novos nomes surgiriam. Ao serem repetidos ou sugeridos por mais de um entrevistado, já estaria claro que tais pessoas haviam se destacado no processo de elaboração, negociação e aprovação da nova lei. Além disso, a pesquisa documental também foi usada para reforçar a escolha de atores ativos nas discussões do projeto de lei, pois haviam inclusive sido convidados pelo Congresso para tanto. Esse foi, em suma, o processo que levou à realização das dez entrevistas.

É interessante notar que nenhuma das pessoas com quem a pesquisadora entrou em contato se negou a dar o seu depoimento. Muitos deles chegaram a manifestar a importância de se documentar este tema, demonstrando disponibilidade e boa vontade para responder as perguntas da pesquisa, em conversas que, em média duraram uma hora em sessão única.

Esse sucesso também se deveu ao fato de, além de indicar novos nomes, os entrevistados terem se prontificado a auxiliar a pesquisadora, dispondo-se a estabelecer contatos prévios com os indicados, encaminhando o agendamento das novas entrevistas.

O entendimento é que o processo de escolha dos entrevistados, apesar dos limites usuais, procurou atender os seguintes critérios objetivos e impessoais:

1. Ser parte do corpo técnico profissional com vínculo com o Estado brasileiro atuante no Sistema Brasileiro da Defesa da Concorrência por um longo prazo dentro do período em análise (de agosto de 2000 a novembro de 2011); e
2. Ter participado do processo de elaboração das propostas e/ou do processo de negociação de projetos e anteprojetos junto a outros órgãos do Executivo e/ou junto ao Poder Legislativo.

Todos os dez entrevistados, portanto, encaixam-se decisivamente nesses critérios.

Como este trabalho centrou esforços em observar a participação dos atores burocráticos

---

<sup>12</sup> O Senado Federal oferece uma lista completa dos indicados para conselheiros do Cade desde 1991. Nunca uma indicação foi rejeitada pelos senadores. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/30022/CADE/90d4c5b9-01b6-4557-a292-8a48b4b61e82>. Acesso em: 21 out. 2022.

em um assunto de grande complexidade como a defesa da concorrência, não fez parte do escopo desta pesquisa entrevistar agentes políticos, em especial legisladores, mesmo aqueles que participaram da discussão do projeto de lei. O entendimento é que a pesquisa documental já daria — como de fato deu — acesso a informações sobre a participação dos parlamentares (através de votos, pareceres ou pronunciamentos registrados nos anais do Congresso) no processo de elaboração da legislação. Também se levou em conta que o papel dos principais deputados e senadores que estiveram na linha de frente da negociação do projeto seria abordado nas entrevistas semiestruturadas com os agentes burocráticos, sem que houvesse conflito evidente de versões que levasse à necessidade de consultas complementares para dirimir eventuais controvérsias.

Pesaram na decisão de restringir as entrevistas aos atores burocráticos os recursos limitados da pesquisadora, que anteviu maior dificuldade de acesso aos parlamentares daquela legislatura, num período que incluiu recesso legislativo, atividades políticas típicas de ano eleitoral (2022) e até mesmo o fato de congressistas relevantes para a pesquisa já terem falecido (como o autor do principal projeto em análise, o deputado Carlos Eduardo Cadoca, e o relator durante a última votação na Câmara, deputado Pedro Eugênio, ambos economistas). Também deve-se levar em conta constrangimentos de tempo desses atores, que, muito além da legislação antitruste aprovada dez anos antes, ocupam-se de um grande número de outras atividades políticas e legislativas, como a formulação de políticas públicas em tantas áreas quantas o Estado é demandado. A pesquisadora avaliou, assim, que o benefício da coleta de dados em tais entrevistas seria muito menor que aquele oferecido pelas entrevistas com os burocratas, a um custo maior.

Mais que uma interpretação livre da autora, essa decisão também leva em conta as observações de Aberbach *et al.* (1981), os parlamentares são “atores generalistas”, que, sim, negociam a aprovação de leis com grupos de pressão da sociedade civil, mas não de maneira integral e concentrada como à que os burocratas são expostos na sua rotina de contato com uma política pública específica.

Ainda assim, não se descarta que uma visão complementar de como a classe política vê (ou viu) a atuação da burocracia durante os debates legislativos que antecederam a aprovação da Lei nº 12.529/2011 possa trazer valiosas observações e análises. Sugere-se, portanto, que projetos de pesquisa futuros possam incluir entrevistas com parlamentares que fizeram parte do processo de discussão do projeto de lei que se transformou na Lei nº 12.529/2011.

A não inclusão de parlamentares para as entrevistas foi parcialmente compensada pela inclusão, entre os atores entrevistados, de dois especialistas que acompanharam de perto a

tramitação das propostas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, a partir do ponto de vista do Poder Legislativo.

### **3.3.2. Anonimato das fontes**

Outra opção da pesquisa foi a de não identificar os entrevistados, conferindo a eles a condição de anonimato. Segundo Rocha (2020), esse fator está relacionado à questão ética das pesquisas no campo das ciências sociais. Sendo assim, para evitar qualquer risco de reputação ou constrangimento para os entrevistados, conforme recomendam as melhores práticas em pesquisas científicas, foi elaborado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assinado pela pesquisadora e pelos entrevistados individualmente, no qual, além da exposição dos objetivos da pesquisa e da condição voluntária de participação dos entrevistados, foi garantido pela pesquisadora o sigilo da identidade dos participantes.

Tal decisão teve como base a ideia de que, com essa metodologia, os atores aceitariam os convites para as entrevistas com maior facilidade. O que se pode dizer sobre o grupo dos entrevistados é que, entre os dez selecionados, há ex-presidentes e ex-conselheiros do Cade, ex-titulares de órgãos do SBDC, entre outros altos servidores do Executivo e do Legislativo, concursados, que ocuparam funções de confiança mais elevadas. Também no intuito de preservar a identidade dos respondentes, menções ou citações relacionadas aos entrevistados se valerão, nesse estudo, do gênero masculino como gênero neutro, inclusive com seus pronomes de referência, para todos, independentemente de terem sido proferidas por um homem ou por uma mulher. Ainda assim, vale dizer que foram entrevistados seis homens e quatro mulheres.

A escolha pelo anonimato visou dar maior liberdade para que os entrevistados expusessem seus pontos de vista sem qualquer constrangimento de terem seus nomes vinculados a determinada ideia, controvérsia ou disputa durante o processo. Assim, esperava-se que uma maior quantidade de informações poderia ser franqueada para a pesquisa, já que tampouco teriam suas interpretações e descrições identificadas por outros participantes do processo.

De fato, com esse modelo proposto, os entrevistados se mostraram bastante à vontade para compartilhar suas opiniões pessoais, inclusive para narrar situações de “bastidores” que testemunharam ou que tiveram conhecimento durante sua atuação no período de formulação da lei antitruste.

Por outro lado, a condição de anonimato conferida aos entrevistados pode diminuir o impacto de determinados depoimentos, já que, do ponto de vista do leitor, será impossível

verificar aquela informação ou outros detalhes com o autor da frase, além de retirar parte importante do contexto da observação de quem fez tal declaração.

No entanto, pesados os prós e contras, além do fato de a comunidade antitruste brasileira ser um ambiente bastante restrito e relativamente estável, em que muitas vezes os mesmos agentes públicos e privados atuam em diferentes lados do balcão (segundo o fenômeno da *revolving door*), a opção pelo anonimato dos entrevistados se mostrou a mais adequada.

### **3.3.3. Formulação do roteiro das entrevistas**

Segundo Rocha (2020), um dos primeiros passos para a realização das entrevistas é a elaboração de um roteiro de questões que devem partir do referencial teórico que norteará a análise. A partir dessa base teórica e com foco no objeto da pesquisa, foi então elaborado um roteiro contendo um conjunto de perguntas que visou extrair dos entrevistados informações sobre seu grau de envolvimento e participação no projeto de lei, sua relação com outros atores, sua percepção de conflitos e resistências durante o processo, os obstáculos enfrentados e a maneira como foram contornados, sua percepção sobre a homogeneidade ou heterogeneidade do grupo do qual faziam parte, modelos e ideias inspiradoras de sua atuação, entre outros aspectos.

O roteiro das entrevistas<sup>13</sup> foi utilizado pela pesquisadora para seguir uma linha de pensamento durante a condução das conversas e para assegurar de que questões relevantes não estavam sendo deixadas de fora da entrevista. Porém, em geral, as questões formuladas no roteiro das entrevistas foram em grande parte abordadas espontaneamente pelos entrevistados ao longo da conversa, antes mesmo de a pergunta ser verbalizada.

De fato, o modelo conferiu flexibilidade para que cada entrevistado enfatizasse os aspectos do processo que julgasse mais relevantes, incentivando a fluidez do diálogo, o que levou a uma duração das entrevistas superior ao que havia sido previsto.

### **3.3.4. Gravação e transcrição das entrevistas**

As dez entrevistas realizadas somaram aproximadamente dez horas de gravação audiovisual. Todas foram realizadas remotamente por meio da plataforma Zoom na versão Profissional do aplicativo, que permite gravações com duração superior a 40 minutos. As entrevistas foram realizadas entre 7 de junho e 7 de julho de 2022.

---

<sup>13</sup> O roteiro das entrevistas está incluído neste trabalho como “APÊNDICE A”.

Apesar de haver avaliado alguns softwares ou aplicativos para obter transcrições automáticas das entrevistas, a pesquisadora optou pela transcrição convencional dos áudios. Para tomar a decisão, a autora sopesou o resultado do serviço de degravação automática (cuja qualidade não é absolutamente confiável e, portanto, necessitaria de revisão integral) e a possibilidade de arquivos digitais serem reproduzidos no processo, independentemente da vontade ou consentimento da autora, ora curadora dos arquivos com gravações dos entrevistados com os quais havia assumido compromisso de anonimato. Dessa forma, a pesquisadora procedeu pessoalmente cada degravação<sup>14</sup>, processo no qual se apropriou dos dados sem o risco de ferir o acordo com suas fontes. Assim, as entrevistas passaram a ter transcrições literais e integrais.

As entrevistas se mostraram, por fim, elemento vital para a pesquisa, não só por preencherem lacunas de entendimento não disponíveis nos registros coletados na análise documental, oferecendo suporte narrativo para o histórico da política antitruste resumida no capítulo 4, mas por terem trazido vida às discussões travadas no Legislativo durante o processo de aprovação da lei antitruste de 2011. Elementos valiosos como as nuances implícitas nas discussões, o contexto político e institucional à época, os conflitos velados, a interpretação particular de cada entrevistado sobre os fatos, conferiram não só autenticidade à pesquisa como uma riqueza interpretativa impossível de ser adquirida de outra forma. Mais do que isso, é possível dizer que as entrevistas foram fundamentais para a compreensão das concepções que nortearam — e norteiam — a atuação de um grupo de atores que faz parte da elite burocrática, geralmente das áreas de Direito e de Economia, nesse setor de regulação da economia no Brasil.

### **3.3.5. Síntese e organização de dados**

Feita a transcrição das entrevistas, a pesquisadora condensou o conteúdo, retirando falas interlocutórias ou que não versassem exatamente sobre o objeto da pesquisa. Em seguida, trechos relevantes foram classificados em uma tabela, de acordo com os temas definidos no roteiro da entrevista semiestruturada que, como visto, estão centrados nos principais focos de interesse da pesquisa.

Entre os temas, podemos citar, por exemplo: negociações com políticos no Executivo e no Legislativo, negociações com o mercado, perfil dos atores burocráticos, coesão de ideias e propósitos entre os representantes do SBDC, papel dos organismos internacionais.

---

<sup>14</sup> Em média, cada hora de entrevista correspondeu a três horas de trabalho de degravação.

Tal iniciativa se mostrou importante para que os trechos das entrevistas pudessem ser utilizados na análise e discussão das informações coletadas com base na metodologia qualitativa empregada.

### **3.3.6. Análise de conteúdo**

A análise de conteúdo tem um significado especial no campo das investigações sociais, pois “conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum” (MORAES, 1999, p. 2). Tal abordagem amplia a leitura do discurso para aspectos que podem ser psicológicos, sociológicos, políticos ou históricos, permitindo inferências (BARDIN, 1977).

A Análise de Conteúdo desempenha um importante papel nas investigações no campo das pesquisas sociais, já que analisa com profundidade a questão da subjetividade, ao reconhecer a não neutralidade entre pesquisador, objeto de pesquisa e contexto. O que não a descredencia no aspecto da validade e do rigor científicos, já que tem *status* de metodologia, com princípios e regras bastante sistematizados (CARDOSO; OLIVEIRA; GHELLI, 2021, p. 100).

Nesse aspecto, deve-se destacar a subjetividade inerente a esse tipo de abordagem, que traz implícita a interpretação pessoal da pesquisadora, cuja percepção está presente desde a entrevista e a organização das informações, até a leitura dos dados. A análise de conteúdo, portanto, não comporta neutralidade ou objetividade, nem tem pretensão de fornecer uma visão completa sobre o assunto tratado.

Até por isso, é imprescindível que, em sua análise crítica, a pesquisadora estabeleça balizas que permitam situar o objeto em um contexto histórico, econômico, institucional, social, político e cultural.

## 4. CONTEXTO DA POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Entender as origens e as circunstâncias econômicas, políticas e históricas em que determinada política pública é gerada é de fundamental relevância para balizar entendimentos a respeito do assunto e para, então, propor uma análise considerada válida.

Afinal, no caso em tela, o que é a defesa da concorrência? Por que a sua promoção é entendida em diversos países como uma política pública? E no Brasil? Quando e como a esfera política colocou a necessidade de instituições antitruste entre as suas prioridades? Como essa política foi concebida historicamente no Brasil e em que contexto a política atual se desenvolveu?

A seguir, busca-se apresentar os conceitos básicos da defesa da concorrência, a experiência internacional e nacional, bem como a trajetória de amadurecimento desse tipo de política pública no Brasil e um panorama da estrutura institucional na qual a política antitruste se insere atualmente.

### 4.1. O que é a política de defesa da concorrência

Regras disciplinadoras do comportamento de agentes econômicos existem desde a antiguidade. Esse é o caso, por exemplo, da competição ou concorrência entre diferentes agentes econômicos, fenômeno observado quando duas ou mais pessoas se colocam em situação de trocar, comprar ou vender algo a alguém e disputam essa primazia.

Forgione (2012), na obra “Os Fundamentos do Antitruste”, estuda a origem do conceito de defesa da concorrência desde a antiguidade grega. A autora registra que há referência a esse tema já em Aristóteles, que, em sua obra *Política*, destaca que “Tales de Mileto pagou pouco pelo aluguel dos lagares porque ninguém concorria com ele” — reconhecendo que a chamada lei da oferta e da procura influi na formação de preços<sup>15</sup>.

Esse aspecto da economia está inserido no contexto da regulação econômica. Em uma sociedade em que há liberdade para que os indivíduos promovam trocas econômicas e a obtenção de lucro, a regulamentação do ambiente econômico busca manter esses atributos favoráveis às empresas, de um lado, bem como o bem-estar dos consumidores, de outro, para

---

<sup>15</sup> O contexto da observação de Forgioni diz respeito aos monopólios privados, que não eram proibidos por si sós àquela época. Aristóteles teria observado que Tales de Mileto, “prevendo abundante safra de azeitonas, alugou todos os lagares das cidades de Mileto e Chio. Chegada a época da colheita, detinha, com exclusividade, os instrumentos necessários a seu processamento, podendo cobrar por sua utilização o que chamaríamos de ‘preço de monopólio’”. O relato de Forgioni foi baseado em Harold G. Fox, *Monopolies and patentes*, p. 19 (Forgioni, 2012, p. 38).

que bens e serviços continuem a ser providos, com boa qualidade, de forma que seja acessível a toda ou, pelo menos, uma grande parte da coletividade. “As funções da regulação são as de incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, promover o bem-estar de consumidores e usuários e propiciar a eficiência econômica”, afirma Lúcia Helena Salgado (2003).

Segundo a autora, a preocupação em coibir falhas de mercado como a formação de monopólios, abusos de preços e diminuição de bem-estar de consumidores atravessou o império romano, a idade média, a revolução industrial, e chegou, no ano de 1890, à promulgação do Sherman Act nos Estados Unidos da América, legislação considerada o marco inicial da política do antitruste ou de defesa da concorrência.

A intenção dos legisladores ao aprovar o Sherman Act era corrigir distorções observadas nos Estados Unidos no final do século 19, em que empresas, utilizando-se de práticas desleais, inviabilizavam a presença de outras no mesmo ramo, levando a monopólios (ou trustes<sup>16</sup>), tendência negativa — e natural — do liberalismo econômico desregulado. “Essa legislação é entendida como o mais significativo diploma legal que corporificou a reação contra a concentração de poder em mãos de alguns agentes econômicos, procurando discipliná-la” (FORGIONE, 2012, p. 65).

Em outras palavras, na sua concepção moderna capitalista, a defesa da concorrência surgiu da preocupação da sociedade norte-americana com a manutenção dos direitos fundamentais básicos em democracias ocidentais, como a liberdade econômica, a liberdade de iniciativa e a liberdade de escolha. E, assim, o Estado resolveu regular o mercado para garantir tais direitos. “Políticas regulatórias pró-competitivas e de defesa da concorrência são hoje ferramentas indispensáveis na construção de mercados saudáveis, uma vez que [...] o *laissez-faire* mostrou-se incapaz de garanti-los”, sustenta Salgado (2003).

Para Forgione (2012, p. 29), a política antitruste pode ser entendida como “uma técnica de que lança mão o Estado contemporâneo para implementação de políticas públicas, mediante a repressão ao abuso do poder econômico e a tutela da livre concorrência”. Em outras palavras, Senhoras (2003) entende a política antitruste como um conjunto de regulamentos para monitorar condutas acerca de “regras de competição” em um ordenamento econômico.

Por meio dessas regras, busca-se fomentar a formação de um arranjo institucional capaz

---

<sup>16</sup> O termo “truste” refere-se a fusão ou união entre empresas, a partir da qual constitui-se uma única companhia ou grupo econômico de maior porte, podendo representar uma forma de monopólio. Apesar de não ser considerada uma atividade ilegal, foi na busca pela limitação dos trustes a fim de garantir a livre concorrência que foi sancionada a primeira legislação antitruste norte-americana, o chamado Sherman Act, em 1890.

de estimular o ambiente competitivo, estabelecer condições para a defesa dos direitos econômicos e construir um modelo inclusivo de mercado que atenda aos interesses dos cidadãos — e consumidores. Esse ambiente, segundo Carvalho (2012)<sup>17</sup>, “passa por acabar com a exclusão de cidadãos do processo econômico e garantir que eles sejam capazes de expressar suas preferências econômicas”.

Assim, produtos qualitativamente melhores e mais baratos, bem-estar do consumidor, conciliação entre proteção do meio ambiente e desenvolvimento tecnológico teriam como resultado, de acordo com esse ordenamento, um mercado competitivo regulado por políticas públicas eficazes.

De acordo com Senhoras (2003), a concorrência é a relação social mais característica do capitalismo e representa um dos pilares da economia de mercado. Por esse raciocínio, a defesa da concorrência mostra-se necessária para a proteção dos agentes econômicos e da coletividade.

Lúcia Helena Salgado (2003) oferece uma ampla revisão da pesquisa que aponta as idiosincrasias da regulação econômica na área de defesa da concorrência que diminuem controvérsias no âmbito político quando da discussão de sua adoção como política pública. Segundo ela, a legislação antitruste reúne alguns consensos que não são comuns a outras legislações que seriam direcionadas a corrigir possíveis falhas de mercado. “A política antitruste é tida por muitos como uma das únicas, senão a única, trincheira do interesse público dentro do conjunto de atividades regulatórias do governo”, afirma a pesquisadora (SALGADO, 2003, p. 10).

Salgado (2003, p. 10) lista autores que argumentam que a legislação antitruste é um exemplo de regulação econômica que lograria amplo apoio entre economistas, inclusive os mais fervorosos defensores do liberalismo, sintetizados na chamada “escola de Chicago”. Ela cita que George Stigler, um dos mais proeminentes representantes da teoria do interesse privado como motivador das políticas regulatórias, em entrevista a Hazlett (1984), observa que

a Lei Sherman é uma lei de interesse público. Eu gosto da Lei Sherman. (...) Se você propõe uma lei antitruste, as únicas pessoas que irão se opor são aquelas que esperam se tornar monopolistas, e essa é uma parcela muito pequena da sociedade. De modo que esse é um tipo de lei de interesse público no mesmo sentido em que eu penso que a garantia da propriedade privada, o cumprimento de contratos e o combate ao crime são fenômenos de interesse público (SALGADO, 2003, p. 10).

Em seguida, Salgado (2003, pp. 10-11) cita Bork (1978), para quem “a história

---

<sup>17</sup> CARVALHO, Vinicius Marques de (2012). Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2012/09/1158108-tendenciasdebates-cade-50-anos.shtml> Acesso em: 20 out. 2022.

legislativa do Sherman Act (...) mostra uma clara e exclusiva intenção de política de promover o bem-estar do consumidor”, e Posner (1976), que observa que “os idealizadores do Sherman Act pareciam estar preocupados principalmente com as consequências em preços e produção de monopólios e carteis”.

Em sua revisão dos pensadores da teoria econômica da regulação, Salgado (2003) cita ainda Posner e Landes (1975) autores que entendem que a legislação antitruste seria uma exceção ao que interpretavam como “perdas de bem-estar” causadas por regulação feita politicamente, por meio de positivação de regulação em lei. Em realidade, as leis antitruste seriam, para a unanimidade dos autores de Chicago, disse Salgado (2003), a codificação de restrições que já fariam parte do *common law*.

Mais que isso, Salgado (2003) consegue identificar que instituições antitruste não seriam alvo de captura, já que não são direcionadas a um único setor econômico, como as agências dos setores de infraestrutura, por exemplo, já que sua base legal tem aplicação horizontal, para todo o mercado.

Interpretadas à luz do contexto político brasileiro, que desde meados da década de 1990 implementava políticas direcionadas a limitar o papel do Estado na economia, as observações de Salgado (2003) também ajudam na compreensão dos achados desta pesquisa. Afinal, as propostas de reforma do SBDC aqui analisadas obtiveram amplo apoio no Congresso sem que questões ideológicas ou questionamentos ao atendimento ao interesse público houvessem sido levantados nas discussões.

É importante perceber que os argumentos usados e aqui listados para justificar a necessidade de haver uma legislação que proteja a iniciativa privada e os consumidores da dominação por um ou poucos grupos com poder excessivo são usadas em um contexto capitalista, tendo, portanto, adotado preliminarmente uma visão de sociedade e de economia. Essa parte ideológica em que a regulação da defesa da concorrência está inserida é bem ilustrada pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Eros Grau no prefácio do livro de Paula Forgione. Ele afirma que “o Direito Econômico — e nele se insere o antitruste, repito ainda — presta-se a defender o capitalismo dos capitalistas”. Grau complementa que a lei brasileira (no caso ele se referia à Lei nº 8884/1994) “não é, meramente, uma nova lei antitruste: assim, seu fundamento constitucional não se encontra apenas, exclusivamente no §4º do art. 173 da Constituição de 1988<sup>18</sup> — trata-se de lei voltada para a preservação do modo de produção capitalista” (FORGIONE, 2012, p. 8).

---

<sup>18</sup> §4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

## 4.2. Histórico de políticas de defesa da concorrência no Brasil: formulação e implementação (de 1945 a 1994)

Como visto anteriormente, embora o conceito seja antigo, a tradução da defesa da concorrência em políticas públicas governamentais é relativamente recente no mundo e, ainda mais no Brasil. A aprovação da legislação estadunidense do final do século 19, segundo Fulano, foi seguida por uma onda de implementação de políticas antitruste na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial, e mais recentemente em países da antiga Europa Oriental e da América Latina, em um contexto de privatizações e necessidade de regulação do ambiente econômico após períodos de maior participação do Estado na atividade econômica.

Pouco a pouco, todas as economias de mercado adotaram legislações a exemplo da original norte-americana, marcos regulatórios que têm a função de proteger seus fundamentos. Nesse processo, houve duas ondas de expansão do antitruste pelo mundo: no imediato pós-guerra, durante a reconstrução europeia e a formação do mercado comum, e após a queda do muro de Berlim, que possibilitou a adesão dos países do leste europeu à economia de mercado e à democracia e, paralelamente, as reformas liberais nos países da América Latina, das quais tomou parte a adoção de legislação antitruste (SALGADO, 1999, p. 9).

Antes disso, porém, foram registradas iniciativas para que uma legislação com características e conceitos como os do Sherman Act fosse adotada no Brasil no século passado. No entanto, a história da legislação antitruste no Brasil — e da sua implementação ou não — não é linear e foi fortemente influenciada pelo contexto político e econômico do país que alternou períodos de exercício democrático e de jugo autoritário, o que se refletiu também no ambiente econômico em que a participação do Estado na economia — ou em, pelo menos, alguns setores considerados “estratégicos” — aumentava ou diminuía (CONSIDERA, 2002).

A primeira oportunidade relevante para a institucionalização de uma política de defesa da concorrência no Brasil aconteceu em 1945<sup>19</sup>. Aquele ano foi marcado por grandes mudanças globais, com o fim da Segunda Guerra Mundial, e nacionais, com o fim do Estado Novo. O Brasil estava nos estertores de um período ditatorial, marcado por políticas econômicas desenvolvimentistas, nacionalistas e estatizantes, no qual foram criadas grandes companhias estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943) e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (1945) (TODOROV, 2012).

---

<sup>19</sup> Vale ressaltar que, apesar de haver algumas tentativas de criação de uma regulação antitruste durante o governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, esse período não será contemplado na divisão temporal deste trabalho, por entender-se que o período não apresenta elementos suficientes que agreguem valor à presente análise.

Antes, porém, do fim do Estado Novo, o político pernambucano Agamenon Magalhães, em uma tentativa do presidente Getúlio Vargas de adequar o seu governo, até então autoritário, aos novos tempos, foi alçado ao cargo de ministro da Justiça e Negócios Interiores. Foi dessa época a edição do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que ficou conhecido como “Lei Agamenon”, regulamentando as primeiras eleições realizadas no país desde 1932 (TODOROV, 2012).

Além dessa, Magalhães buscou levar a cabo reformas legais e foi dele a proposta do Decreto-Lei nº 7.666/1945, ou Lei Malaia<sup>20</sup>. Até então, havia esparsos dispositivos sobre comportamentos anticompetitivos, como no Decreto-Lei nº 869, de 1938, que não tratavam exclusivamente de regras antitruste, mas também de práticas como usura, gestão fraudulenta e crimes contra a economia popular (PRADO, 2011).

A Lei Malaia, que dispunha sobre os atos contrários à ordem moral e econômica, foi a primeira no país com foco na repressão do abuso de poder econômico, definindo condutas ilícitas, como o cartel, e estabelecendo um controle prévio para fusões e aquisições em setores como o bancário, o de comunicações, o bélico e o elétrico. Mais do que isso, o Decreto-Lei 7.666/1945 fez com que o vocabulário relacionado ao antitruste (cartel, abuso do poder econômico etc.) se firmasse no debate público (PRADO, 2011).

Precursora das instituições de defesa da concorrência no Brasil, o Decreto-Lei de 1945 criou a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (Cade), como entidade administrativa especializada, responsável pela política antitruste no país, que tinha poderes de (i) investigar e julgar os casos de abuso do poder econômico e (ii) analisar os pedidos de autorização para empresas se fundirem ou adquirirem umas às outras (PRADO, 2011).

Embora aparente ser uma legislação que se utilizava de jargão e elementos presentes também no Sherman Act, segundo Moniz Bandeira (1975), a Lei Malaia também possuía forte viés nacionalista e, por isso, foi alvo do Departamento de Estado dos Estados Unidos, que pressionou pela revogação do decreto, por entender que a legislação expressava discriminação a empresas estrangeiras (PRADO, 2011). Em meio a essa disputa, em que também se posicionavam aqueles favoráveis à abertura da economia brasileira, a legislação foi chamada de “decreto-maligno”, que tolhia a propriedade privada, colocando a “economia brasileira na mesma situação da economia alemã no tempo do nazismo” (CABRAL, 2015). O próprio apelido da lei, “Malaia”, fora uma forma pejorativa como o proprietário dos Diários Associados, Assis Chateaubriand, referira-se à legislação (Agamenon era conhecido como “China

---

<sup>20</sup> O diploma legal ficou conhecido como Lei Malaia em referência à aparência de Magalhães com traços que recordariam aqueles de territórios asiáticos, como a Malásia.

gordo”)<sup>21</sup>. Essas referências na imprensa ecoavam não apenas pressões de empresários e militares à lei, mas também ao governo Vargas e o que ele representava na economia.

Efetivamente, além de regras antitruste, a Lei Malaia dava grande poder de intervenção ao governo, que poderia desapropriar, sem necessidade de autorização judicial, empresas cujos negócios lesassem o interesse nacional, entre as quais poderiam se encaixar trustes e carteis.

Essas aparentes contradições na primeira legislação antitruste brasileira expressam justamente o momento em que ela foi concebida, ainda durante um governo ditatorial, que buscava se adequar com urgência ao modelo de governo que sairia vitorioso da Segunda Guerra Mundial. A queda do Estado Novo, porém, não foi evitada. Com ela, foi arrastada a sua base legal, inclusive a legislação antitruste idealizada por Magalhães, que vigeu por apenas quatro meses (TODOROV, 2011).

O curioso é que, ainda que o Estado Novo houvesse caído, Agamenon, talvez pelo papel desempenhado na redemocratização, manteve-se na esfera política e seria protagonista de uma nova tentativa de instituição de uma legislação antitruste no país.

Eleito deputado em 1945 para a Assembleia Constituinte de 1946, Agamenon presidiu a Comissão Constitucional e a Subcomissão de Ordem Econômica e Social no Legislativo federal. A nova Constituição restabelecia direitos suspensos durante a Era Vargas e criava condições para a aplicação de políticas econômicas que combinavam, ao mesmo tempo, elementos liberais e de participação do Estado na economia (CONSIDERA, 2002). O capítulo da Constituição de 1946 sobre a Ordem Econômica e Social, do qual Agamenon fora relator, incluiu dispositivo que previa a ação antitruste do Estado brasileiro:

Art. 148. A Lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso econômico inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.<sup>22</sup>

Com base nesse artigo, Agamenon apresentou, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 122/1948, cujo foco era regular o poder econômico, tendo como inspiração a legislação antitruste norte-americana. Porém, o projeto enfrentou grande oposição, tanto no Legislativo quanto de parte da imprensa, e não foi aprovado pelo Congresso naquele momento

---

<sup>21</sup> Fonte: “Agamenon Magalhães, o poderoso “China Gordo”. Diário de Pernambuco. Disponível em: <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/historiape/index.php/2016/12/30/agamenon-magalhaes-o-poderoso-china-gordo/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>22</sup> Esse texto serve de inspiração para o que foi incluído em constituições brasileiras deste então. O parágrafo 3º do artigo 173 da Constituição de 1988 reza que “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

(TODOROV, 2012).

Somente 14 anos mais tarde, o Legislativo finalmente aprovaria a Lei nº 4.137/1962 a partir de projeto de lei de 1955, inspirado na proposta de Agamenon. Foi essa lei de 1962 que criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), como um tribunal administrativo com a finalidade de preservar a concorrência e apurar e reprimir os abusos de poder econômico. O modelo era inspirado no desenho norte-americano de agências, em particular da Federal Trade Commission, sua congênere nos Estados Unidos (SALGADO, 2009).

Apesar da influência da origem norte-americana do antitruste, a Lei nº 4.137/1962 conferia ao Cade ampla competência para, de maneira subjetiva, “fiscalizar a administração das empresas de economia mista e das que constituem patrimônio nacional”. Ou seja, a fiscalização do Cade estendia-se até o exame do regime de contabilidade e dos balanços anuais das empresas de economia mista.

Instituída em um momento de grande instabilidade política, durante o curto período em que vigorou o regime parlamentarista no governo de João Goulart, essa legislação não foi plenamente implementada. Em realidade, a legislação conflitava em diversos aspectos com o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo naquele momento, baseado em participação direta do Estado na economia — com empresas estatais e controle de preços (TODOROV, 2012).

A repressão a cartéis era, na época, associada à intenção do Estado de controlar empresas estrangeiras. Essa perspectiva enfraqueceu não só o combate a cartéis como também outros mecanismos da lei que visavam reprimir outras práticas anticompetitivas (TODOROV, 2012).

A partir de 1964, após o golpe que destituiu Jango, a Lei nº 4.137/1962 se transformou praticamente em “letra morta”. O regime militar manteve, em diversos setores, ampla participação do Estado na economia, fomentando empresas estatais, inclusive monopolistas, em áreas como petróleo, telecomunicações e energia, por exemplo. Além disso, adotou amiúde medidas como o tabelamento de preços. Porém, os preços eram disciplinados por órgãos de intervenção direta, como a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab) e, mais tarde, pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP) e não pelo Cade, que pouco atuou na época (DA MATA, 1980).

A principal fragilidade da defesa da concorrência ao longo desse período era sua incompatibilidade, como instrumento de defesa do livre mercado, com um ambiente de economia comandada pelo estado. Enquanto sucessivos governos, entre 1968 e 1989 (o que abrange não apenas o regime autoritário como também a nova República, visto que a política estrita de controle de preços foi mantida até a primeira eleição direta para

presidente da República) comandavam verdadeiros cartéis, por meio dos mecanismos de controles de preços, além do direcionamento de investimentos e de produção por meio de instrumentos de política industrial e da proteção contra a concorrência internacional imposta por instrumentos de política comercial (SALGADO, 2009, p. 10).

Realmente, a eficácia da Lei nº 4.137/1962 foi praticamente nula. Nos primeiros dez anos de existência, o Cade julgou menos de dez processos, não tendo condenado nenhum agente econômico por prática do abuso do poder econômico (FERRAZ, 2013). Até o final de sua vigência (de 1962 a 1991), o Cade analisou um total de 117 casos que redundaram em condenações de práticas restritivas da concorrência, todas anuladas por decisões judiciais (SALGADO, 2009). Em suma, o órgão era visto pela comunidade empresarial como ineficaz ou sem relevância (FORGIONE, 2010).

A década de 80 marcou um período de rediscussão do papel do Estado na economia, iniciada em todo o mundo e fomentada pelos governos do presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, no Reino Unido. No Brasil, esse debate gerou frutos na década seguinte (SENHORAS, 2003). A liberalização do mercado nacional trouxe junto as condições que abriram espaço para uma retomada da política de concorrência no Brasil.

A Constituição de 1988 pavimentou o caminho para a retomada da política de defesa da concorrência na agenda governamental. O texto repetiu preceitos legais já previstos em legislações antitruste anteriores, de forma a estabelecer bases para a repressão de abusos de poder econômico (TODOROV, 2012).

Paralelamente, no exterior, além da influência das políticas dos governos dos EUA e do Reino Unido, o mundo assistiu à queda do muro de Berlim e ao fim da União Soviética, modelo socialista com Estado centralizador e economia planificada.

Antes do fim da década de 1980, foi apresentado ao mundo o chamado “Consenso de Washington”, com medidas sugeridas a países em desenvolvimento, especialmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), para ajuste de suas políticas econômicas em troca de inserção no mercado global e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (PRADO, 2011).

Enquanto isso, no Brasil, o primeiro governo eleito democraticamente em mais de 20 anos, do presidente Fernando Collor de Mello, adotou um discurso que defendia a abertura do país para importações, privatizações e promoção geral da iniciativa privada.

Como muitas medidas introduzidas durante o governo Collor (entre elas o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), três dispositivos legais foram promulgados entre 1990 e 1991, com foco na defesa da concorrência: o Decreto nº 99.244/1990, que dispunha sobre a reorganização e o funcionamento de alguns órgãos e criava a Secretaria

Nacional de Direito Econômico (SNDE); a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que definiu crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo; e a Lei 8.158/1991, de 8 de janeiro de 1991, que estabeleceu normas para a defesa da concorrência.

A motivação para a aprovação de leis antitruste era distinta daquela observada em períodos anteriores e foi influenciada por uma visão de Estado, mais liberalizante. Ainda assim, os normativos instituídos durante o governo de Collor de Mello ainda possuíam elementos de intervenção estatal, pelos quais o governo dava prioridade à estabilização monetária mediante regulamentações como controle de preços, alvo de sucessivas tentativas de implantação de políticas malsucedidas levadas a cabo em anos anteriores (PRADO, 2011).

No governo de Itamar Franco (1992-1994) foi dado início ao processo de estabilização monetária, com o Plano Real. Entre outros pontos referentes a controle das contas públicas, foram tomadas iniciativas como a renegociação das dívidas dos governos subnacionais, a reestruturação de bancos públicos e privados e a criação de sistemas de proteção e fiscalização bancária (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011). As medidas permitiriam a desindexação da economia inflacionária e a entrada em vigor da nova moeda, o Real, em julho daquele ano.

O grupo político que havia logrado o controle da inflação, representado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, que ocupou o cargo de ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, colocou-se em posição política de ser eleito para governar o país, trazendo junto novas perspectivas sobre o papel do Estado e a inserção internacional do Brasil na economia global.

Em meio a essas mudanças, que incluíram a flexibilização de monopólios estatais, concessões de serviços públicos, não intervenção em políticas de preços ou no valor da moeda ou divisas estrangeiras, o cenário se mostrava adequado para, enfim, haver a introdução de políticas antitruste nos modelos adotados pelas grandes economias capitalistas. “A defesa da concorrência seria, assim, um modelo alternativo (liberal), que deveria substituir os velhos mecanismos (intervencionistas) de administração de preços” (PRADO, 2011, p. 334).

Nesse cenário, foi promulgada, concomitantemente com o lançamento da nova moeda, a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que criou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), formado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), no Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), no Ministério da Justiça e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), como autarquia vinculada ao Ministério da Justiça. Assim como as iniciativas relacionadas ao Plano Real, o projeto da Lei nº 8.884/1994 teve origem no Poder Executivo, recebendo rápida acolhida no Parlamento (SALGADO, 2009). A legislação não fez exceção a qualquer atividade econômica, incluindo

mesmo aquelas ainda em regime de monopólio legal.

Nesse desenho institucional, a SDE e a Seae atuariam como órgãos de instrução, enquanto o Cade atuaria como tribunal administrativo, com conselheiros indicados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Senado, com mandato fixo para dotá-los de autonomia para interpretar e implementar a legislação. Aliás, essa foi a primeira legislação que previa mandatos fixos para agentes públicos indicados dessa forma, antes mesmo da criação das primeiras agências regulatórias, que apenas surgiriam no ordenamento jurídico brasileiro anos mais tarde (TODOROV e FILHO, 2012).

Pelo novo sistema, o país passava a ter um sistema de defesa da concorrência com mais semelhanças com relação aos modelos dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, com previsões de analisar fusões e aquisições e de coibir práticas anticompetitivas, infrações à ordem econômica, consideradas abusos de posição dominante em um mercado, como é o caso de carteis (TODOROV e FILHO, 2012).

Mais que os procedimentos definidos para as medidas de defesa da concorrência, a nova legislação trazia elementos do que se convencionou chamar de “Nova Gestão Pública” (ou New Public Management). Esse modelo, de inspiração inglesa, explica Baird (2017), traria conceitos como descentralização, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social. Uma das principais expressões desse paradigma foi a criação de agências executivas, com alto grau de especialização e amplas atribuições, inclusive com capacidade de executar funções típicas dos três Poderes (BAIRD, 2017).

Fusões e aquisições de empresas passaram a fazer parte do debate público, com a imprensa reverberando casos que se tornaram populares, como as fusões e aquisições entre as marcas Kolynos e Colgate (1996), Antártica e Brahma (criação da Ambev, 2000), Nestlé e Garoto (2004), entre outros.

A visibilidade do trabalho do SBDC nos anos que se seguiram à Lei nº 8.884/1994 aumentou a atenção da burocracia governamental, da sociedade e dos políticos com relação à regulação da defesa da concorrência no Brasil. Essa atenção foi importante para que os técnicos e operadores dessa política pública encontrassem terreno fértil para, pouco tempo após a edição da Lei nº 8.884/1994, fazer prosperar propostas de aperfeiçoamento do SBDC.

## 5. BUROCRACIA ANTITRUSTE: DAS PROPOSTAS À AÇÃO

Até este ponto, este trabalho buscou apresentar teorias, conceitos e contextos necessários para empreender a presente discussão, passando a apresentar os achados das observações empíricas realizadas.

Esta seção, portanto, detém-se em analisar o papel dos agentes burocráticos durante o processo de reformulação da legislação antitruste no período abarcado nesta pesquisa.

Para isso, será preciso caracterizar a burocracia antitruste, entendendo qual seria a sua ideologia e as motivações que a levaram a assumir papel de protagonista na formulação, negociação e aprovação da legislação promulgada em 2011.

A partir daí serão apresentados os dados sobre a forma de atuação da burocracia antitruste, suas estratégias e suas negociações com os demais grupos interessados na política pública, especialmente com os atores políticos, ou *policymakers*.

### 5.1. A reforma do SBDC: das origens à nova lei (2000 a 2011)

Por se tratar de um processo que vai ser referenciado em toda a discussão, este trabalho oferece uma organização dos principais marcos temporais dos achados da pesquisa documental realizada que levantou os registros oficiais de iniciativas para reorganização do SBDC<sup>23</sup>.

A partir de 1994, portanto imediatamente após a entrada em vigor da Lei nº 8.884/1994, a pesquisa identificou que a comunidade nacional que operava na área da defesa da concorrência havia iniciado discussões acerca de possíveis aperfeiçoamentos no modelo institucional brasileiro. Em diálogo constante com entidades internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como com o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac), as entidades que compunham o então SBDC promoviam estudos e encontros, como os seminários internacionais, “Defesa da concorrência e do consumidor no Brasil: nova legislação e políticas e Controle da concentração econômica”, com frequência mínima anual (28 foram realizados entre 1992 e 2022)<sup>24</sup>.

Segundo o ex-secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda,

---

<sup>23</sup> Uma tabela com a lista de documentos analisados, com os respectivos links para suas íntegras ou índices na internet, pode ser encontrada no APÊNDICE D, ao final deste trabalho.

<sup>24</sup> Uma lista dos eventos patrocinados pela entidade pode ser encontrada em: <https://ibrac.org.br/eventos-ibrac.htm>. Acesso em: 3 out. 2022.

José Tavares, a discussão da reforma da legislação teria começado no ano 2000, ou seja, quando a Lei nº 8.884/1994 tinha pouco mais de seis anos de vigência. “Meu querido amigo Paulo Corrêa, o Cláudio Considera e outros já queriam reformar o sistema, aliás, numa linha muito próxima a esta. Mas ocorre que àquela época o sistema ainda não tinha tido tempo de sofrer o amadurecimento que experimentou ao longo dos anos. Há coisas que só vêm com o tempo”, disse Tavares em audiência pública na Câmara dos Deputados em 31 de maio de 2007.

Esta pesquisa identificou, no período estudado, que houve dois momentos distintos no processo que levou à aprovação da nova legislação antitruste em novembro de 2011. O primeiro, iniciado em 2000, foi dedicado à construção das propostas e à formalização de projetos de lei no Congresso Nacional. O segundo, iniciado em janeiro de 2007, compreende a fase em que o projeto de lei sobe de *status* na agenda legislativa fazendo com que as propostas fossem de fato discutidas, analisadas, negociadas e votadas no Parlamento.

### **5.1.1. Primeira fase: a construção das propostas (2000 a 2006)**

Em agosto de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato, assinou decreto que instituiu o “Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de concluir os estudos para criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência”<sup>25</sup>, formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda (SEAE), do Ministério da Justiça (SDE e CADE), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior<sup>26</sup>. Ambicionava-se naquele momento a criação de uma agência mais robusta, que corrigisse falhas institucionais diagnosticadas pela burocracia que implementava aquela política pública.

Ao final daquele ano, o Grupo Interministerial já havia chegado a propostas<sup>27</sup> que, então, foram submetidas a consulta pública, que ficou aberta por 90 dias<sup>28</sup>. Ao final desse

---

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2000/Dnn8998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn8998.htm). Acesso em: 20 set. 2022. A criação do Grupo de Trabalho Interministerial foi tema de nota jornalística de 14 de agosto de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4445.shtml>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>26</sup> O MDIC só foi incluído no Grupo de Trabalho mais tarde, em Decreto de 25 de agosto de 2000 que complementou o anterior, editado duas semanas antes. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2000/Dnn9011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn9011.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>27</sup> Foram apresentadas duas minutas de anteprojeto de Lei – uma, versando sobre a criação da Agência, e a outra relativa às alterações a serem feitas no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e na Lei de Defesa da Concorrência (Lei 8.884/1994). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>28</sup> O Documento de Trabalho nº 26 SEAE/MF afirma: “É importante destacar que os referidos anteprojeto foram submetidos à consulta pública, inicialmente por trinta dias, prazo posteriormente estendido para noventa dias,

período, em 31 de janeiro, foram colhidas 63 sugestões, sendo que a maioria se relacionava à questão da defesa do consumidor. Ao detalhar as sugestões recebidas, a Seae apontou que havia recebido “críticas ao fato de a proposta ter sido elaborada sem a realização de fóruns de discussão que contassem com a participação das entidades de defesa do consumidor”. Também registrou que houve reparos ao tratamento em uma mesma agência dos temas de defesa da concorrência e de proteção ao consumidor, “com provável desvantagem para a última”<sup>29</sup>.

Depois de analisadas as sugestões advindas da consulta pública, a Seae reformulou os anteprojetos e decidiu que a agência reguladora a ser criada deveria centrar-se exclusivamente na defesa da concorrência com a manutenção do Cade como tribunal administrativo. Os anteprojetos foram, então, encaminhados para a Casa Civil da Presidência da República.

Na Casa Civil, porém, em pleno ano eleitoral, a burocracia antitruste, ministros e o presidente não fizeram convergir seus interesses para encaminhar o projeto para o Congresso. Afinal, a leitura dos tempos e do cenário político, ainda que a burocracia tenha a sua avaliação, cabe justamente aos políticos.

Em dezembro de 2002, menos de um mês antes do fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e depois de eleito Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência a partir de 1º de janeiro de 2003, os órgãos que compunham o SBDC (Cade, Seae e SDE) publicaram um documento (*O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de Reestruturação*, publicado como Documento de Trabalho nº 26 Seae/MF)<sup>30</sup>, em que tornavam públicas as propostas encaminhadas à Casa Civil, compostas de uma Exposição de Motivos Interministerial e mais dois projetos de lei. “Um dos projetos propõe unir as duas Secretarias (Seae e SDE) em uma Agência Nacional de Defesa da Concorrência (ANC), com a incumbência de instruir os processos administrativos – quer sejam atos de concentração quer sejam processos por condutas anticompetitivas. O Cade, por sua vez, continuaria sendo um tribunal independente. O outro projeto contempla modificações na Lei nº 8.884/94, tornando-a mais adequada à evolução da defesa da concorrência no Brasil e no mundo”, afirma a carta que

---

período no qual as diversas entidades da sociedade civil tiveram oportunidade de manifestar suas opiniões. A proposta foi discutida, também, em diversos fóruns de debate, entre os quais a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Concorrência e de Consumo e o Instituto Hélio Beltrão”.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000>. Acesso em 7 out. 2022.

<sup>30</sup> Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/seae/dt26.pdf>. O documento também foi publicado como Documento de Trabalho nº 26 SEAE/MF. Porém, uma versão digital não foi encontrada na internet no período desta pesquisa, seja em bases de dados do Congresso Nacional como dos órgãos do Poder Executivo. A pesquisa encontrou o documento no sítio do Ministério da Economia da Argentina. Acesso em: 20 set. 2022.

acompanha os documentos (exposição de motivos e projetos) publicados.

Segundo o documento de trabalho da Seae, aqueles eram os resultados de dois anos e meio de trabalho do grupo interministerial que, então, havia chegado àqueles consensos. O relatório anual de gestão da Seae confirma os acontecimentos na área em 2002<sup>31</sup>.

Compreensivelmente, os anteprojetos não chegaram a ser encaminhados ao Legislativo naquele governo<sup>32</sup>. Ainda assim, o documento, ao tornar públicos os anteprojetos elaborados, afirma que cumpria “o objetivo de contribuir para a discussão pública e a fim de que o novo governo tenha um ponto de partida para fazer as mudanças que julgar necessárias”.

Tampouco os projetos foram encaminhados ao Congresso pelo novo governo nos anos seguintes. O relatório anual da Seae de 2003 não faz referência direta ao trabalho empreendido nos anos anteriores<sup>33</sup>, mas reconhece que havia estudos sobre uma “proposta de revisão de seu marco legal, notadamente no que concerne à consolidação do trabalho da Secretaria e de seu relacionamento com os demais órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade e a Secretaria de Direito Econômico – SDE”. Ou seja, a proposta passou um tempo na chamada “lata de lixo” (*garbage can*) (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

No entanto, o esforço realizado entre 2000 e 2002 volta a ser mencionado não no Executivo, mas no Congresso Nacional, quando da apresentação do projeto de lei nº 3.937, de 7 de julho de 2004, pelo deputado federal Carlos Eduardo Cadoca (PMDB-PE)<sup>34</sup>. Eleito em 2002 como candidato mais votado em Pernambuco, Cadoca também fora o coordenador da campanha presidencial de José Serra (PSDB) no Nordeste naquelas eleições<sup>35</sup>. Mais que isso, Cadoca tinha formação em direito e economia (com mestrado pela Universidade de Harvard), perfil que, como se verá adiante, o aproximava dos burocratas que participaram do processo.

Além de fazer referência a projeto do deputado federal Fernando Gabeira (PV-RJ, que

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2002>. Acesso em: 26 set. 2022.

<sup>32</sup> “Os dois projetos foram aperfeiçoados após um processo de consulta pública que durou 3 meses, mas por várias razões não foram enviados ao Congresso Nacional”, afirma o documento. Especula-se aqui que o fim de mandato, o ano eleitoral e a eleição de uma chapa presidencial de oposição aos então ocupantes do Palácio do Planalto tenham diminuído as ambições do governo com relação ao avanço da pauta legislativa no Parlamento.

<sup>33</sup> <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2003> Acesso em 26 set. 2022.

<sup>34</sup> Os partidos e estados de deputados e senadores citados neste trabalho se referem àqueles por eles ocupados na época dos acontecimentos narrados.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/especial/2008/eleicoes/prefeitos/pe-recife-20-1.shtml> Acesso em 26 set. 2022.

havia deixado o PT no primeiro ano do governo do presidente Lula<sup>36</sup>) que abordava dois pontos importantes da estrutura do SBDC (mandatos dos conselheiros e análise prévia dos atos de concentração pela Administração Pública), Cadoca, na justificação ao seu projeto de lei<sup>37</sup>, se utiliza largamente da argumentação do documento da Seae que, segundo ele, “diagnostica de forma precisa a questão” da necessidade de alteração da legislação. O projeto, porém, sem apoio do governo ou de uma maioria parlamentar, não teve tramitação significativa após a sua apresentação e sequer teve um parecer aprovado em comissão até 2005.

Em 12 de setembro de 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso o projeto de lei nº 5.877/2005 que, assim como o de Cadoca, propunha uma ampla reforma do SBDC. A exposição de motivos interministerial cita nominalmente o Grupo Interministerial de 11 de agosto de 2000 como origem da proposta que se estava enviando para análise do Legislativo. Ou seja, o projeto nº 5.877/2005 é a formalização do processo de apresentação ao Congresso da proposta encaminhada em 2002 pelo Grupo Interministerial para a Casa Civil da Presidência da República, registrada no Documento de Trabalho nº 26 da Seae.

Tal fato demonstra que a discussão de uma reforma no SBDC transcendeu correntes políticas, ideológicas ou mudanças no governo federal naqueles anos. De fato, a política macroeconômica — na qual se insere a política antitruste — caracterizou-se no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sob o comando do ministro da Fazenda Antonio Palocci, pela continuidade em relação à orientação predominante no governo Fernando Henrique Cardoso (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Ainda que o governo do presidente Lula tenha falado repetidamente em uma “herança maldita” dos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB<sup>38</sup>, na parte da defesa da concorrência houve convergência, uma vez que tanto a proposta de Cadoca, político alinhado com os governos “tucanos”, quanto a proposta encaminhada no primeiro governo de Lula, usam como ponto de partida o trabalho do Grupo Interministerial de 2000.

Quatro dias após a apresentação do projeto pelo Executivo, em setembro de 2005, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou a criação de uma comissão especial para analisar o projeto do governo. Mais tarde, porém, por força de requerimento de Cadoca, a Presidência da Câmara retificou o ato de criação da comissão especial de forma a incluir o

---

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54416.shtml> . Acesso em: 7 out. 2022.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0hbf4ol6fse1lsh5v8ex39zqu2941781.node0?codteor=299910&filename=Avulso+-PL+3937/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0hbf4ol6fse1lsh5v8ex39zqu2941781.node0?codteor=299910&filename=Avulso+-PL+3937/2004) Acesso em 26: set. 2022.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3004200402.htm> Acesso em: 7 out. 2022.

projeto que o deputado apresentara em 2004, determinando ainda que este tivesse precedência com relação ao do governo, já que, por norma regimental, projetos mais antigos devem encabeçar a lista de matérias sobre o mesmo assunto<sup>39</sup>. Fundamental, porém, é que, seja o projeto apresentado pelo parlamentar seja o encaminhado pelo Palácio do Planalto, ambos tinham a mesma origem, ou seja, o Grupo Interministerial criado em 2000, cujas propostas foram, como registrado acima, desenhadas pelos integrantes dos órgãos que compunham o SBDC até aquele momento.

No entanto, a comissão especial não prosperou. Vale lembrar que naquele período o Congresso apurava as denúncias que viriam a dar origem às Comissões Parlamentares de Inquérito dos Correios e do Mensalão, que abalaram a popularidade do primeiro governo do presidente Lula e, conseqüentemente, a sua agenda no Legislativo. A disputa política em ano eleitoral se seguiu, fazendo com que o ambiente no Legislativo não fosse propício para negociar, discutir e aprovar propostas.

Nota-se então que, ainda que houvesse avanços, a agenda política e a da burocracia antitruste não estavam propriamente “casadas” no período entre 2000 e 2006. A constituição do Grupo Interministerial foi importante para dar legitimidade política às propostas da burocracia, mas, a partir daí, ainda que os projetos de lei que viriam a ser aprovados tivessem sido formalizados, um passo fundamental, não houve apoio suficiente para que a proposta fosse incluída de forma decisiva na agenda de prioridades de políticas públicas.

Ao fim da legislatura, em dezembro de 2006, todas as propostas sem parecer aprovado por comissão seriam automaticamente enviadas para o arquivo, por força regimental. Isso incluía os projetos de reforma da legislação antitruste.

### **5.1.2. Segunda fase: as negociações no Congresso Nacional (2007 a 2011)**

Um mês mais tarde, a inclusão da reestruturação do SBDC na agenda política ganhou um impulso decisivo ao ser inserida em uma grande iniciativa do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que foi lançado em cerimônia no Palácio do Planalto, no dia 22 de janeiro de 2007, com a presença de ministros, secretários de Estado, congressistas, governadores, dirigentes de estatais,

---

<sup>39</sup> Fonte: página sobre a tramitação do PL 5.877/2005 no sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=299747> Acesso em: 26 set. 2022.

empresários e representantes dos trabalhadores, recebendo grande cobertura da mídia<sup>40</sup>.

A inclusão do conjunto de medidas no PAC teve como justificativa o diagnóstico de que haveria necessidade de desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal, promovendo o crescimento acelerado do país com diminuição das desigualdades de renda e entre regiões, preservando, entretanto, o equilíbrio fiscal e monetário e reduzindo a dívida e a vulnerabilidade externa<sup>41</sup>.

Para que gargalos fossem superados, o governo entendeu, entre outras metas, ser necessário o fortalecimento da regulação e da competitividade. A inclusão da reforma do SBDC estava prevista, então, entre as “medidas de melhoria do ambiente do investimento”, que previam:

- disciplinar a gestão, organização, controle social das agências reguladoras, incluindo a interação entre as agências e os órgãos de defesa da concorrência;
- reestruturação do sistema brasileiro de defesa da concorrência, centralizando as atividades de promoção da concorrência na Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae); e
- introdução de análise prévia de fusões e aquisições e rito simplificado para análise de operações com impacto concorrencial<sup>42</sup>.

Não foram encontrados registros ou relatos de como a burocracia teria influenciado a inclusão da reformulação do SBDC entre as propostas do PAC. Especulações, porém, foram feitas pelos entrevistados para esta pesquisa, algumas delas aproximando o processo de inclusão da proposta no PAC à teoria de seleção de políticas públicas do *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

[O projeto de lei] entrou [no PAC] como agenda de mudança institucional. Porque... cataram, né? 'Põe aí para mostrar que tem relevância e para dar prioridade e tal'. Isso ajudou na nossa priorização dentro do governo (entrevistado 10).

Por essa visão, o governo estaria precisando adensar o seu plano de governo e o próprio PAC e, então, reuniu propostas que estariam prontas para integrar a pauta legislativa. Além de

<sup>40</sup> Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>. Acesso em: 7 out. 2022.

<sup>41</sup> Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>. Acesso em: 7 out. 2022.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2007/01/22/ult4294u21.jhtm>. Acesso em: 26 set. 2022.

estar em discussão há pelo menos sete anos no Executivo, de fato, àquela altura a reestruturação do SBDC já estava em tramitação no Congresso em forma de projetos de lei. Esses projetos, porém, haviam sido recentemente arquivados.

Quem deu o passo para que os projetos pudessem voltar à pauta legislativa foi o deputado Carlos Eduardo Cadoca: logo no início da nova legislatura que se seguiu à reeleição de Lula, em fevereiro de 2007, ele pediu o desarquivamento do PL nº 3.937/2004, trazendo junto consigo o projeto do Executivo (PL nº 5.877/2005), que a ele estava apensado.

Pouco tempo depois, em 7 de março de 2007, o recém-eleito presidente da Câmara, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), criou a “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.937, de 2004, do Sr. Carlos Eduardo Cadoca, que ‘altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências”<sup>43</sup>. O deputado Cláudio Vignatti (PT-SC) foi eleito para presidir a comissão e, em seguida, o deputado Ciro Gomes (PSB-CE) foi designado relator da proposta.

A constituição de uma comissão especial tem significados políticos e práticos: em primeiro lugar, é uma forma de alçar a proposta em análise para a agenda de prioridade legislativa e, em segundo lugar, o parecer de uma comissão especial substitui a necessidade de aprovação de pareceres em cada uma das comissões temáticas que tenham relação com o tema abordado na proposta<sup>44</sup>.

A comissão especial promoveu audiências públicas em que convidou representantes do governo, da sociedade civil, do Ministério Público, de agências reguladoras e de universidades, que defenderam pontos, criticaram outros e fizeram reivindicações para aperfeiçoamento do projeto<sup>45</sup>. Dois anos mais tarde, em dezembro de 2008, Ciro Gomes apresentou seu relatório final, que, segundo ele, seria “fruto de um acordo”<sup>46</sup>.

Depois de passar pela comissão especial, o texto, um substitutivo ao projeto de Cadoca,

---

<sup>43</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR2007.pdf#page=157>. Acesso em: 26 set. 2022.

<sup>44</sup> Para que se tenha uma ideia, no Senado, a proposta passou por cinco comissões temáticas (Assuntos Econômicos; Constituição, Justiça e Cidadania; Serviços de Infraestrutura; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle).

<sup>45</sup> Os representantes desses grupos serão detalhados no capítulo que trata das negociações empreendidas no Legislativo acerca do projeto de reforma do sistema de defesa da concorrência. Uma lista dos convidados para as audiências públicas realizadas no período de tramitação do projeto de lei pode ser encontrada no APÊNDICE C.

<sup>46</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2008.pdf#page=645>. Acesso em: 26 set. 2022.

foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 18 de dezembro de 2008 e, então, enviado para análise do Senado Federal.

No Senado, o projeto foi distribuído a diversas comissões<sup>47</sup>, cabendo à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) a primeira análise da proposta. Na CAE, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), proeminente liderança do governo naquela Casa, foi escolhido relator (o que se repetiu na importante Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ). Rapidamente, ele apresentou seu relatório. Em seguida, a comissão passou a realizar audiências públicas, a exemplo do que havia acontecido na comissão especial da Câmara, inclusive com representantes das mesmas instituições e entidades.

Até 10 de dezembro de 2009, todas as cinco comissões do Senado encarregadas de analisar o projeto haviam patrocinado audiências públicas e aprovado os seus pareceres, que foram lidos em Plenário naquele dia. Na aprovação na CCJ, o relator, Romero Jucá, havia requerido que a proposta tramitasse em regime de urgência e recebeu o apoio da comissão.

No Plenário, em 16 de dezembro, porém, o senador Aloizio Mercadante (PT-SP) pediu a extinção da urgência e apresentou cinco emendas que fariam com que a proposta voltasse para uma nova análise de todas as comissões, que precisariam se pronunciar sobre as emendas.

O ano de 2010, de eleições gerais, deveria ser dedicado a isso. Porém, no final do ano, apenas a CCT havia aprovado o seu parecer. Assim, o projeto foi incluído na pauta de Plenário em 1º de dezembro de 2010, onde o senador Francisco Dornelles (PP-RJ) ficou encarregado de apresentar o seu relatório em substituição às demais comissões. No mesmo dia o projeto foi aprovado e, por ter sido alterado na Casa Revisora, foi enviado de volta para a Câmara, Casa Iniciadora, que teria que se pronunciar acerca das mudanças feitas pelo Senado.

Naquele momento, já haviam sido realizadas novas eleições em que a ex-ministra-chefe da Casa Civil da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, até então à frente das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fora eleita para o mandato que se iniciaria em 1º de janeiro de 2011.

O projeto chegou de volta à Câmara dos Deputados no início do ano legislativo de 2011. Porém, seguiu sem qualquer tramitação relevante até 5 de novembro de 2011, data em que foi incluído na pauta de Plenário, instruído, discutido e submetido a votação, o que só veio a ocorrer pouco antes da meia noite daquele dia.

O projeto foi, então, remetido à sanção presidencial em 9 de novembro de 2011. A

---

<sup>47</sup> Além da CAE, o projeto também foi analisado pelas comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Comunicação e Informática (CCT) e da Comissão de Infraestrutura (CI) e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

presidente Dilma Rousseff sancionou a proposta em 30 de novembro, apresentando vetos a certos trechos. Os vetos foram encaminhados ao Congresso, acompanhados das razões alegadas pelo Palácio do Planalto para tanto. Porém, o Veto 33/2011<sup>48</sup> até hoje aguarda votação, o que, na prática, significa que o processo legislativo ainda não foi finalizado.

## **5.2. A burocracia antitruste nacional**

Por se tratar do ponto central deste estudo, é preciso detalhar a composição do grupo de profissionais ligados ao Estado que contribuiu para a reforma da política antitruste brasileira. Em primeiro lugar, é oferecido um perfil desses profissionais, observando quais traços comuns eles poderiam possuir além, claro, do seu papel nas instituições governamentais dedicadas ao antitruste. Em seguida, passa-se a uma análise de como grupos com essas características podem exercer influência nas políticas públicas em que desempenham suas funções.

Essa caracterização dos atores burocráticos objeto deste estudo é relevante para justificar a decisão de chamar de “burocracia antitruste” o grupo formado por servidores públicos e autoridades ocupantes de altos cargos comissionados, entre eles presidentes, conselheiros, secretários e coordenadores dos três órgãos que, no período entre 2000 e 2011, fizeram parte do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e seus principais órgãos à época, quais sejam o Cade, a SDE e a Seae.

A escolha de uma denominação se faz importante não apenas por efeito prático, mas para bem caracterizar esse grupo, principal foco desta pesquisa, por sua participação destacada no processo de formulação, negociação e aprovação da reforma do SBDC. A diferenciação é relevante também para verificar se esse grupo possui ideias próprias e organização para fazer avançar suas prioridades na agenda pública, dialogando, para isso, organicamente com atores de outras áreas da burocracia estatal, sejam eles representantes de escalões mais elevados da administração pública, como ministros de Estado ou até mesmo presidentes da República, sejam eles representantes de outros órgãos com interesse na legislação antitruste, como o Ministério Público e as agências reguladoras de setores econômicos, como se verá adiante.

### **5.2.1. Perfil dos burocratas**

Para balizar a investigação, como visto na revisão teórica, foi adotada uma delimitação em linha com as definições de burocracia, que pode ser entendida como o “corpo de

---

<sup>48</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103511> Acesso em 26 set. 2022.

funcionários e empregados da administração estatal” (BOBBIO, 1998, p. 124). Mais especificamente, usamos definições como a de Loureiro *et al.* (2010, p. 79), segundo a qual o termo “burocracia” se refere a “ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo”. Em outras palavras, trata-se tanto de servidores públicos de carreira quanto de profissionais de fora do setor público que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais.

No caso específico, então, os integrantes do grupo relevante para esta pesquisa seriam membros de órgãos do Poder Executivo, especialmente os que compunham o então SBDC entre 2000 e 2011.

Com essa delimitação, a pesquisa encontrou nomes dos servidores públicos nesses cargos na pesquisa documental, seja em citações, seja nas assinaturas dos documentos ou despachos. Complementarmente, outros nomes foram identificados nos testemunhos colhidos acerca do processo de elaboração, negociação e aprovação da Lei nº 12.529/2011, como os registros de debates e audiências públicas, bem como nas entrevistas conduzidas pela autora.

O levantamento identificou 43 nomes de servidores públicos ocupantes de altos cargos em comissão<sup>49</sup> (vide Apêndice B). Entre eles, há funcionários de carreiras de Estado, seja do Executivo ou do Legislativo, e profissionais da iniciativa privada recrutados para prestar serviços ao governo, que foram chamados por Olivieri (2007) de “profissionais híbridos”.

Ainda que composto por perfis que apresentam dois tipos de vínculos diferentes com o Estado, pode-se afirmar que esse grupo possui, em geral, sem que fossem encontradas discrepâncias entre o perfil de profissional com um tipo de vínculo ou com outro, formação acadêmica em direito (49%) ou economia (39%) e 7% têm diplomas nas duas áreas de conhecimento. Os 5% restantes (duas exceções) têm graduação em engenharia, com pós-graduação em setores afins ao foco de atuação do sistema de defesa da concorrência. Observou-se que 58% dos profissionais identificados possuem doutorado ou pós-doutorado. Outros 33% possuem mestrado e os 9% restantes declaram ter pós-graduação *lato sensu*. Outro dado relevante é que 53% desses profissionais têm formação em universidades estrangeiras, principalmente dos Estados Unidos e da Inglaterra. Para aqueles com formação em economia

---

<sup>49</sup> Grande parte dos nomes identificados é de conhecimento público e pode ser colhida nos documentos analisados, referenciados nesta pesquisa. Uma parte menor, porém, foi citada pelos entrevistados a quem foi garantido o anonimato. Portanto, a escolha foi manter apenas o quantitativo sem que os nomes fossem revelados. A pesquisa sobre formação acadêmica foi feita na internet, onde foram encontrados sites pessoais dos nomes encontrados, bem como bancos de dados de currículos, como Lattes e LinkedIn, além de páginas da administração pública, como do Senado Federal, que reúne os currículos de todos os ex-conselheiros do Cade (<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/30022/CADE/90d4c5b9-01b6-4557-a292-8a48b4b61e82>, acesso em 18 out. 2022). Ainda que retiradas de fontes consideradas confiáveis, informações de currículos são dinâmicas. Tampouco foi feita uma verificação mais aprofundada dos dados.

(39% do total), observa-se em alguns currículos passagens por cargos em organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Portanto, resumidamente, é possível afirmar que, do ponto de vista acadêmico e profissional, o grupo da burocracia antitruste que acompanhou a formulação da Lei nº 12.529/2011 era composto por profissionais e acadêmicos altamente qualificados da área da economia e do direito, a maioria com formação acadêmica no exterior.

Essas características coincidem em boa parte com o que foi observado por Loureiro (1997), que encontrou um padrão de recrutamento no Ministério da Fazenda que privilegiaria:

i) competência técnica de alto nível marcada por um determinado perfil de carreira acadêmica (formação em escolas de Economia de visão “privatista” e pós-graduação em universidades norte-americanas); ii) existência de rede de contatos no universo político e privado, o que geralmente significa passagens por órgãos governamentais, agências internacionais ou pelo universo financeiro e empresarial (LOUREIRO, 1997 *apud* DANTAS, 2017, p. 4).

Segundo Marcos Paulo Veríssimo, conselheiro do Cade entre 2009 e 2011, desde a lei de 1994, “quase cinquenta pessoas” foram nomeadas para o cargo de conselheiro. “Entre elas, 90% eram mestres e doutores, 70% eram professores de direito ou economia em importantes universidades”<sup>50</sup>.

As referências à formação acadêmica e profissional servem para, por associação, destacar outras características comuns a esse grupo de burocratas aqui analisado. Além de expertise e conhecimentos conferidos por uma sólida formação, esses profissionais, em geral, adquirem experiência e currículo que conferem a eles independência e autonomia de forma a não dependerem de uma determinada carreira ou cargo, com possibilidades de trânsito entre instituições, o que lhes confere ainda uma situação favorável à construção de uma rede de relacionamentos na sua área de atuação.

Pelas falas dos entrevistados foi possível observar que, tanto o perfil composto por servidores quanto o composto por advogados e economistas que vieram da iniciativa privada, possuíam pontos de contato anteriores, seja por fazerem parte da mesma carreira do serviço público e terem feito o curso de formação juntos, seja, no caso dos advogados e economistas, por terem estudado nas mesmas universidades brasileiras. Em mais de um caso, os entrevistados citaram já conhecer dirigentes dos outros órgãos do SBDC e com eles manter laços de amizade

---

<sup>50</sup> Artigo “Um brinde à tecnocracia”, publicado no blog Fausto Macedo em O Estado de S. Paulo de 20/4/2017 <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/77561-2/>. Acesso em: 18 out. 2022.

ou profissionais. Não só entre os órgãos do SBDC, mas também os dirigentes tinham bom trânsito e influência nos escalões mais altos do governo, como por exemplo nos Ministérios da Justiça e da Fazenda, aos quais Cade, SDE e Seae eram vinculados ou subordinados, Casa Civil e até mesmo no Senado e na Câmara dos Deputados.

Os almoços que tive, uma vez por semana, com a Elizabeth Farina, com o Hércio Tokeshi e com o Marcelo Saintive, para coordenar os casos, não ocorreram porque estivessem previstos na lei, ou porque fossem do hábito das instituições ou porque estivessem gravados na pedra sagrada, mas porque calhou de haver três pessoas à frente de cada um dos órgãos que se coordenaram, se entenderam — e que entenderam por bem estabelecer uma política pública comum. Boas leis dependem de instituições; e boas instituições dependem de leis. Mas leis e instituições dependem de gente de carne e osso para fazê-las funcionar, senão não funcionam<sup>51</sup>.

Entre os servidores identificados que fazem parte de uma carreira de Estado, ou seja, concursados (44% da amostra), a formação profissional também se destaca. Desses, mais da metade (52%) vêm da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), comumente chamados de “gestores públicos”. Trata-se de uma carreira típica de Estado com profissionais de diversas áreas de conhecimento que são capacitados em curso de formação em uma escola de governo (a Escola Nacional de Administração Pública – Enap) para atuar em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como na direção e assessoramento dos mais altos escalões da administração pública direta e autárquica.

Concebida na esteira da redemocratização do país e como parte do projeto de modernização da administração pública, a carreira de gestor público orientou-se no ideal de uma administração profissionalizada, que assegurasse continuidade administrativa diante do novo regime de alternância democrática de partidos políticos no poder, substituindo o modelo de administração do regime militar. “Houve uma preocupação especial com a formação de um corpo de executivos públicos de carreira que seria a vanguarda da reforma do Estado e a cabeça da nova estrutura de recursos humanos da administração pública federal” (GRAEF, 2010, p. 10). Em suma, trata-se de um perfil de servidores públicos altamente capacitado, que potencialmente está preparado para assumir responsabilidades destacadas na execução e avaliação — bem como na formulação — de políticas públicas.

Assim, independentemente, se concursados ou não, os burocratas identificados neste estudo podem ser entendidos como um grupo com características de uma “comunidade

---

<sup>51</sup> Fala de Daniel Goldberg em audiência pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência realizada em 31 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0753/07>. Acesso em 3 out. 2022.

epistêmica” na área de defesa da concorrência, ou antitruste. Nas ciências sociais, uma comunidade epistêmica é compreendida como um conjunto de indivíduos disseminado nas agências de governo, nos departamentos e institutos de pesquisa, partidos políticos, organizações não governamentais e grupos de interesse que atua numa área específica de política pública. Estudos sobre o papel das comunidades epistêmicas, ou de especialistas, enfatizam o uso, por esses atores, da autoridade conferida pelo conhecimento técnico para superar dúvidas sobre a adequação ou plausibilidade de suas ideias sobre políticas públicas (HAAS, 1996).

Fenômeno semelhante de organização de um grupo de profissionais dentro do Estado, foi documentado por Nilson R. Costa (2014), que caracterizou como comunidade epistêmica, o grupo que atuou em prol da reforma sanitária que culminou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), cujos princípios foram inscritos na Constituição de 1988. Nesse caso, os “sanitaristas”, como denominados por Arretche (2010), eram um grupo de docentes e pesquisadores de agências e universidades públicas da década de 1980 legitimado pela autoridade científica que detinha. Como características relevantes, os sanitários “detinham as condições de burocracia organizacional weberiana (especialmente a estabilidade funcional) combinadas com autonomia decisória típica das burocracias acadêmicas” (COSTA, 2014, p. 810).

Pelas características para a identificação de uma comunidade epistêmica, pode-se dizer que há paralelos entre o que foi registrado no estudo de Costa (2014) e as credenciais de formação técnica do grupo que compõe a burocracia antitruste, que também teriam legitimado a sua ação na reforma legislativa do sistema antitruste brasileiro.

### **5.2.2. Aderência às propostas e homogeneidade de ação**

Se foi possível identificar características comuns na formação acadêmica e profissional do grupo da burocracia antitruste, inclusive com atributos de comunidade epistêmica, é preciso ainda procurar entender se esses profissionais possuíam coesão ideológica e corporativa suficiente para agir coletivamente em busca de um objetivo comum ambicioso como a reforma das instituições em que operavam. Mais do que levantar nomes e currículos dos dirigentes do então SBDC no processo de reformulação das leis, a pesquisa buscou, por meio das entrevistas, examinar a percepção que os atores envolvidos no processo tinham dos colegas e se, efetivamente, avaliavam o trabalho empreendido como fruto de um esforço coletivo, de um grupo com relativa homogeneidade e coesão interna.

Nas entrevistas foi perguntado se os atores que participaram da formulação da lei antitruste defendiam as mesmas ideias e propostas ou se havia entre a própria burocracia antitruste posições divergentes e conflitantes, ou vozes dissonantes.

Na percepção de seis dos dez entrevistados, o grupo de atores burocráticos que atuou na reforma da política antitruste pode ser considerado um grupo homogêneo. Desses entrevistados, alguns disseram que houve discordâncias em alguns detalhes envolvendo questões laterais, mas que não envolviam os pontos centrais da nova lei. Segundo o entrevistado 5, os pontos centrais da reforma (que serão mais detalhados na seção 5.5.3) eram bem reconhecidos e defendidos por todos os envolvidos e representavam um pleito comum, que dava coerência ao grupo.

Eu acho que sim [era homogêneo], no sentido de que era importante, principalmente para a SDE/MJ e para a Seae/MF, ter a nova lei. Tinha alguma inovação, mas a minha percepção é de que principalmente o controle prévio dos atos de concentração era um ponto que unia todas essas alas da burocracia. Esse era o principal pleito. Então sim, era homogêneo. [...] Essa unificação das funções de instrução dentro do Cade na Superintendência-Geral também unia esse pessoal, era um interesse homogêneo, todo mundo queria essa mudança. Essas eram as duas principais mudanças. Podia até ter algum detalhe que fosse uma divergência, mas esses dois pleitos eram os principais (entrevistado 5).

Para o entrevistado 9, a sensação predominante é de que, de modo geral, não houve divergências relevantes sobre o projeto de lei dentro da burocracia antitruste.

Eu realmente não me lembro de ter ouvido de alguém de dentro do Cade, da Seae ou da SDE alguma objeção relevante em relação à lei. Pode ser que alguém tivesse algum comentário pontual, específico, ‘olha, esse trecho poderia ter sido assim podia ter sido assado’, mas eu acho que era unanime a constatação de que o cenário com a nova lei seria melhor do que o cenário com a lei anterior (entrevistado 9).

No entanto essa sinergia dentro da burocracia antitruste, pelo que conta o entrevistado 3, foi conquistada ao longo do processo. Em sua percepção, as tentativas de levar adiante a reforma não prosperaram até 2000 porque passavam por questões como, por exemplo, o medo de alguns dirigentes de perder posições de comando por ocasião da fusão dos três.

O papo da ‘super agência’, que seria o Cade, tinha desde a época do Gesner [Oliveira, presidente do Cade entre 1996-2000]. Nós discutíamos isso no Cade desde 1998. Só que aí passa muito pela vaidade dos chefes das três Secretarias. Dois secretários, um presidente e seis conselheiros é muita gente para ter vaidade (entrevistado 3).

Já para outros quatro entrevistados, o grupo de atores que formulou a política antitruste apresentava divergências, especialmente corporativas, tendo em vista que a burocracia antitruste até 2011 estava distribuída em três órgãos diferentes e em dois ministérios. Para o

entrevistado 4, “havia um grande distanciamento, e até alguma rivalidade entre a SDE e o Cade. A ideia de fazer o ‘super Cade’ era diminuir essa rivalidade, porque todos estaríamos no mesmo órgão” (entrevistado 4).

Para o entrevistado 7, ainda que houvesse um entendimento comum entre os atores espalhados pelos três órgãos sobre os pontos principais da lei, envolvendo a unificação dos órgãos e a implementação da análise prévia de atos de concentração, havia questões conflitantes que, inclusive, teriam atrasado as discussões e a formação de consensos.

Havia discordâncias, que eu não diria pontuais, que atrasaram muito o processo dentro da burocracia. Então, eu não acho que seja correto dizer que Seae, SDE e Cade estavam o tempo todo alinhados em relação ao que seria o projeto. [...] Não foi bem assim, ainda que preponderantemente houvesse um alinhamento em relação aos pilares fundamentais do projeto de lei (entrevistado 7).

Conforme entendimento do entrevistado 2, o distanciamento físico entre os três órgãos produzia ruídos no diálogo entre os atores neles espalhados. Mesmo assim, o entrevistado afirmou que não houve conflitos relevantes por haver mais pontos em comum que diferenças nas suas ideias.

Nós tínhamos três guichês e cada um desconfiava do outro. ‘Ah, não, a SDE não faz nada’... ‘Ah, o Cade recebe tudo pronto, recebe o parecer pronto só copia e cola’... ‘essa Seae enrola demais’[...] Aí a gente chega nos grupos [de trabalho] já com esse pensamento. Mas eram todos amigos. Tínhamos um relacionamento de muito tempo (entrevistado 2).

O entrevistado 8 relembra que “na época tinha um desconforto das pessoas dentro da Seae” por conta da proposta de saída desse órgão do SBDC e da perda de suas funções, que se concentravam em análises de fusões e aquisições e, nas propostas em discussão, limitar-se-iam à advocacia da concorrência. Para o entrevistado 8, as discussões sobre o papel da Seae também demonstravam uma preocupação com perda de capacidade técnica do SBDC, já que “tinha muito *know how* de análise de ato de concentração dentro da Seae que se perdeu” com a passagem dessa atribuição para o Cade.

Se os entrevistados concordaram que havia um consenso no apoio às propostas que compunham o eixo central da reforma dentro do então SBDC, com relação à percepção externa de como os atores burocráticos se comportavam, comentários feitos nas entrevistas revelam que, para observadores externos, o grupo se mostrava homogêneo.

Na visão do entrevistado 4, embora houvesse algumas divergências internas, “talvez quem olhasse [de fora] não visse diferenças. Deve ter parecido uma proposta homogênea”. Essa

percepção foi confirmada por outros entrevistados.

[...] quando chegou o projeto aqui [Câmara], os três órgãos estavam muito bem alinhados. Mesmo em relação à saída da Seae, [...] realmente era um momento em que não fazia sentido manter três órgãos dando pitaco. Não me lembro de embates naquele momento sobre isso (entrevistado 3).

A percepção de que o grupo do Executivo que levou o projeto de lei para o Legislativo estava alinhado quanto às propostas de mudança legislativa foi, segundo outro entrevistado, observada também pelos parlamentares. Esse entrevistado relatou que o deputado que relatou o Projeto de Lei nº 3.937/2004 já em 2011 (Pedro Eugênio, do PT de Pernambuco), com que se reunira, afirmou estar “muito feliz” porque, no caso do projeto da lei antitruste, o governo não demonstrava estar brigando entre si. O entrevistado narrou que o deputado teria dito que:

[...] a maioria dos projetos de lei tem gente no governo que acha uma coisa e gente no governo que acha outra, e o relator aqui tem que ficar mediando disputas internas dentro do governo. E às vezes a Casa Civil está com outras prioridades para arbitrar, e eu, a gente aqui, tem que ficar toureando essa história. E assim, eu estou numa felicidade que vocês estão coesos que você não tem noção (entrevistado 10).

Vale ressaltar que as avaliações foram feitas por entrevistados que vivenciaram e testemunharam, senão toda, grande parte do processo, desde a elaboração das propostas nos órgãos do Executivo, até a aprovação no Legislativo. Ou seja, eles estavam cientes de que o grupo de atores burocráticos que atuou na reforma do SBDC não era composto das mesmas pessoas, pois havia uma dinâmica de substituição dos titulares dos cargos dirigentes dos órgãos durante os quase 12 anos considerados nesta pesquisa. Ainda que novas pessoas entrassem no grupo e outras saíssem, a percepção de relativa coesão se manteve.

Mesmo com grande rotatividade no grupo, os entrevistados entendem que cada novo profissional incorporado estava ciente do seu papel no processo, ainda que temporário, que, muito além do protagonismo individual, era um esforço conjunto para atingir um objetivo comum ao grupo.

Essa percepção de “passagem de bastão” permeou as entrevistas. Segundo afirmou o entrevistado 9, “o que foi interessante é que, mesmo mudando as pessoas, o engajamento permaneceu”. Segundo o entrevistado 7, muitos dos atores da burocracia que acompanharam a reforma na política antitruste haviam participado do governo desde a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e permaneceram no SBDC nos governos seguintes, do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo o entrevistado 7, “a ala liberal do governo Lula pegou essa bandeira e seguiu adiante”.

Acho que é um feito e tanto também por isso, porque atravessou governos, não só de presidentes diferentes, mas de linhas ideológicas diferentes, e cada um desses governos tinha governos dentro de governos, e ainda assim esse projeto foi gestado. E um projeto que mudou o órgão da importância do Cade e acho que contribuiu para o Cade ser tão bem-sucedido como é hoje (entrevistado 7).

As entrevistas apontam, portanto, que no período analisado e para o processo de reforma institucional da política antitruste brasileira, os atores burocráticos demonstravam coesão e clareza de objetivos que emprestaram a eles características de um grupo homogêneo.

Todavia, Margolis (1975) registra que os burocratas não são uma categoria homogênea, por haver entre eles aqueles apontados politicamente, com assimetrias entre funcionários de uma mesma carreira, especialmente aquelas em que é possível movimentar-se entre vários órgãos governamentais. Em suma, para Margolis, não existe um tipo único de burocrata, com uma motivação apenas.

Nesta pesquisa, porém, o recorte específico no conjunto maior da burocracia, tanto no tempo quanto na área de atuação, altera os parâmetros para observação de homogeneidade na atuação coletiva. Segundo Salgado (2003, p. 15),

O comportamento de burocratas difere em função da história da burocracia que compõem. Quando se trata de uma agência nova, em processo de construção de sua reputação e com rotinas ainda não estabelecidas (e, por conseguinte, sem vícios), os incentivos para a adequação do comportamento dos burocratas aos objetivos das autoridades são relativamente mais altos.

Assim, além das observações colhidas nas entrevistas, é possível afirmar que o caso das instituições antitruste pode ser inserido na exceção apontada por Lúcia Helena Salgado (2003), já que se tratava de uma agência absolutamente nova, em fase de consolidação, em que os seus componentes buscavam estabilizar suas bases de atuação, inclusive por meio de salvaguardas legislativas.

Conforme visto acima, resumidamente, a burocracia antitruste pode ser considerada um grupo homogêneo que, mesmo com diferenças internas, seja por órgão de origem, carreira ou forma de recrutamento, pode ser considerada uma elite<sup>52</sup> do funcionalismo público brasileiro, formada por profissionais técnicos e acadêmicos altamente capacitados das áreas da economia e do direito, aderentes a ideias comuns em voga no contexto em que desempenharam as suas funções, atuando de forma coesa, especialmente nas suas interações com os altos escalões dos Poderes Executivo e Legislativo.

---

<sup>52</sup> O termo é utilizado amplamente nesse contexto em estudos como Diniz (1997) e Loureiro et al. (2010), entre outros.

### 5.3. Ideias que inspiraram a atuação dos agentes burocráticos

Muito além de ser uma legislação de aplicação meramente técnica, a política antitruste, como observado, é parte de um sistema institucional que opera no campo da regulação econômica, que tem efeitos no funcionamento de uma sociedade democrática capitalista e de um de seus principais elementos constituidores, ou seja, o mercado.

As escolhas feitas pelos *policymakers* para evitar falhas no mercado e, então, justificar a regulação econômica, são alvo de profundas discussões ideológicas, registradas pela academia, sobre o papel do Estado na economia em busca de um equilíbrio que, ao mesmo tempo, preserve o desempenho da iniciativa privada e o bem-estar social, sem perda de eficiência econômica. E a discussão sobre o papel do Estado, como é sabido, vai muito além de uma questão técnica. Observando-se por essa perspectiva, “[...] ideologia e política causam profundo impacto na lei antitruste e na sua aplicação” (SALOP, 2013, p. 44).<sup>53</sup>

De fato, como visto, a introdução de um sistema de defesa da concorrência no Brasil só foi possível em um contexto histórico em que modelos aplicados em outros países passaram a ser compreendidos — e aceitos — na esfera política que, então, passou a traduzi-los e a integrá-los ao desenho institucional brasileiro. Tal período coincide com uma fase de amplas mudanças no mundo, como a ampliação da ideologia de redução do papel do Estado — aplicada nos governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, até o final da década de 1980 —, o fim do bloco soviético marcado pela queda do muro de Berlim (novembro de 1989) e a formação do chamado “Consenso de Washington” (novembro de 1989). Inovações legislativas apareceram justamente no momento em que o papel do Estado brasileiro era rediscutido, o que teve início no governo de Fernando Collor de Mello e atingiu maturidade durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (SALGADO, 2003), com as medidas centradas na estabilização monetária do Plano Real.

A Lei nº 8.884/1994, que pode ser considerada a primeira legislação antitruste de fato no Brasil, surge exatamente nesse período. Nesse novo modelo, como observou Prado (2011), já citado, “A defesa da concorrência seria, assim, um modelo alternativo (liberal), que deveria substituir os velhos mecanismos (intervencionistas) de administração de preços”.

O sistema de defesa da concorrência no Brasil estava, nesse contexto, em um processo de aproximação ao praticado em democracias capitalistas consolidadas. A sintonia entre a comunidade dedicada ao antitruste no Brasil e as de outros países está amplamente

---

<sup>53</sup> Tradução livre de: “[...] ideology and politics have a continued impact on antitrust law and agency enforcement”.

documentada e facilitou a transferência de desenhos institucionais existentes em outras jurisdições. A comparação com as práticas internacionais também veio a se constituir em um dos melhores argumentos incorporados pela burocracia antitruste brasileira em busca de alterar o modelo nacional. Aquele momento, como será visto adiante, foi propício, então, para a burocracia antitruste fazer avançar a sua “ideologia de agência”, naquilo que Peters (2002) chamou de versão *hard*, pois, além de preservar as políticas públicas vigentes na área da defesa da concorrência, procurava estabelecer um novo arranjo institucional. Ou seja, essa ideologia estaria relacionada ao anseio da burocracia de implementar melhorias na política existente com base no que considera serem as melhores práticas de sua área de atuação.

Do ponto de vista prático, ainda antes de conseguir o impulso decisivo para obter o apoio político para implementar as melhorias que almejava no cenário nacional, a burocracia antitruste brasileira ampliou os contatos com os operadores de políticas semelhantes internacionalmente, que trabalhavam em consonância com as ideias sobre o papel do Estado na defesa da concorrência naquele contexto em que a ideologia liberal se disseminava sem mais encontrar resistências até então existentes, impostas por ideologias alternativas. Essa afinidade mostrou-se muito fluente, como observado nas relações entre a burocracia antitruste brasileira e as discussões realizadas no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que contribuíram para a sedimentação do entendimento do que seria o “estado de arte” na prática de um sistema antitruste dentro daquela ideologia vigente. Ou seja, as aspirações da burocracia antitruste brasileira ganhavam uma importante chancela que lhes conferiria legitimidade no momento de interlocução com os atores políticos.

A chancela de organismos internacionais a políticas nacionais foi registrada por Loureiro (2006), que destaca o papel de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial como fatores que contribuem para conferir autonomia às equipes econômicas. “Partilhando o mesmo credo liberal, os dirigentes econômicos recebem frequentes aprovações destes organismos, o que é amplamente divulgado na mídia nacional, para reforço e legitimidade das políticas adotadas” (LOUREIRO, 2006, p. 356).

Foram múltiplos os pontos de interação entre a burocracia brasileira e a OCDE, organismo internacional difusor de políticas públicas no período analisado nesta pesquisa, num processo que já vinha amadurecendo desde pelo menos a lei de 1994 e que continuaria pelos anos seguintes. Esse intercâmbio ofereceu apoio às demandas para a mudança na política nacional de defesa da concorrência e serviu de base argumentativa para a burocracia ver pleitos atendidos. Pelo seu grande poder ilustrativo, cabe apresentar um resumo da proximidade entre os atores do SBDC e organizações multilaterais, como a OCDE e a *International Competition*

*Network* (ICN)<sup>54</sup>, tendo em vista que, segundo estudiosos, elas têm papel central no processo de difusão de políticas públicas.

A aceitação por pares internacionais se mostrava relevante para diversos atores ativos no processo de formulação da nova legislação. Essa preocupação está expressa desde a justificativa para o anteprojeto resultado do Grupo Interministerial de 2000, que argumentava que características do sistema brasileiro então em vigor não possuíam “paralelo internacional”. Apontar as falhas do sistema brasileiro *vis-à-vis* as práticas de países com maior tradição em políticas antitruste naquele modelo foi, aliás, uma das principais estratégias do grupo que trabalhou pela aprovação da legislação de 2011, como também será abordado adiante.

Nessa linha, por exemplo, o então presidente do Cade, Arthur Badin, na audiência pública conjunta de 23 de setembro de 2009 da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e da Comissão de Infraestrutura (CI) e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado defendeu assim o projeto de lei em discussão no Congresso:

O Projeto de Lei introduz no Brasil algumas recomendações, ou melhores práticas, que se verificam no âmbito internacional. Eu encaminho ofícios do Presidente da *International Competition Network*, apoiando, entusiasmadamente, o projeto; da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE); e esses apoios traduzem essa percepção de que o projeto introduz no Brasil o que tem de melhor, as melhores práticas internacionais. Na linha do que aconteceu em Portugal, em 2004, na Bélgica, em 2006, na Espanha, em 2007, e na França, no final de 2008, o projeto unifica em um mesmo órgão essas funções, hoje divididas em órgãos separados, o que vai permitir uma maior racionalização do trâmite processual, conferindo, com isso, celeridade.

Aquele era efetivamente um momento fértil para comparações entre autoridades antitruste de diversos países, que aconteciam já com a participação de burocratas brasileiros em eventos e fóruns, como o Comitê de Defesa da Concorrência da OCDE, bem como em documentos e avaliações produzidos pela OCDE e pela ICN e em Seminários Internacionais

---

<sup>54</sup> A ICN foi formada a partir de experiência de um comitê criado em 1997 preocupado com processos de fusões de empresas presentes em diversos países, advogando pela crescente cooperação entre as agências antitruste por meio de um “entendimento e uma cultura comuns”. Fundada oficialmente em 2001, a ICN é uma organização não-governamental — ou um *think tank* — dedicada à defesa da concorrência, oferecendo uma rede de contatos em que autoridades governamentais, empresas privada e organizações da sociedade civil possam se consultar em temas relacionados à área. A entidade oferece às autoridades antitruste um ambiente “especializado e informal para manterem contatos constantes para endereçar preocupações acerca da defesa da concorrência” e “para construir consensos e convergências direcionados a políticas de competição robustas que permeiem a comunidade antitruste global”, com disseminação de “melhores práticas”, fomentando arranjos multilaterais. A ICN também se descreve como única corporação global dedicada exclusivamente à aplicação (*enforcement*) da legislação de defesa da concorrência, com membros que representam autoridades nacionais e multinacionais. (texto elaborado com base em <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/about/>. Acesso em: 10 out. 2022)

promovidos em conjunto pelos representantes do SBDC e pelo Ibrac, com a participação de representantes de outros países ou organismos multilaterais.

E outros atores, que não são da burocracia mas foram parceiros importantes da burocracia, foram os organismos internacionais, os amigos da autoridade. A OCDE, a ICN e, principalmente, entre as autoridades, o DoJ [*Department of Justice*] e o FTC [*Federal Trade Commission*, ambos órgãos do governo dos Estados Unidos]. Você já deve ter visto a carta da presidente da ICN, as cartas da OCDE. Isso tudo foi crítico para o projeto de lei andar (entrevistado 7) <sup>55</sup>.

O entrevistado 7 se refere a ofício encaminhado pela presidência do Cade ao Senado Federal em 20 de outubro de 2009 em que é apresentado um memorial com justificativas para as alterações propostas no projeto de lei em que constam correspondências assinadas pelo secretário-geral da OCDE e pelo diretor-geral da ICN, encaminhadas ao governo brasileiro, manifestando apoio explícito ao projeto de lei em tramitação naquela Casa do Congresso brasileiro.

No contexto de globalização, os problemas ultrapassam fronteiras e são cada vez mais tratados com soluções já adotadas em outros países. E como propulsores de um ambiente cooperativo, de promoção de trocas de experiências, organismos internacionais desempenham papel fundamental como “fábricas” de melhores práticas. Pelo protagonismo encontrado tanto na pesquisa documental quanto nas entrevistas realizadas, cabem aqui alguns comentários sobre o que a OCDE representou no processo de reforma da lei antitruste aprovada em 2011.

A OCDE é dedicada à promoção de modelos convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Referida comumente, devido às suas raízes históricas, como “clube dos países ricos”, a OCDE apresenta estudos e dados que também são observados por organismos multilaterais parceiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A OCDE possui comitês temáticos em que, além dos 37 países-membros, outras nações são convidadas a participar, na condição de observadoras ou parceiras (OCDE, 2018).

A cooperação entre o Brasil e a OCDE data do início da década de 1990. Em 2007, o Brasil foi designado como “parceiro-chave” da organização e fez, em maio de 2017, um pedido formal de ingresso como membro efetivo. Como parte do processo de aceitação, o Brasil busca promover a convergência das práticas nacionais aos padrões estabelecidos pela organização

---

<sup>55</sup> Por serem suficientemente ilustrativos, serão apresentados apenas os pontos de contato entre as autoridades antitruste brasileiras e organizações multinacionais. As interações bilaterais com autoridades antitruste de outros países, ainda que tenham sido documentadas por esta pesquisa, não serão detalhadas.

(IPEA, 2020), chamados de *acquis* regulatório da OCDE, ou seja, um conjunto de instrumentos legais sobre temas como educação, meio ambiente, tributação, *compliance* e, entre eles, defesa da concorrência. Nesse processo de aceitação, o Brasil já aderiu a 112 dos 257 instrumentos normativos da OCDE, 11 deles no âmbito do Comitê de Concorrência<sup>56</sup>. Desde 1997, o Brasil se faz representar nesse comitê pelo Cade, que, em 2019, obteve o *status* de membro-associado do colegiado (CADE, 2020).

Cabe destacar ainda a participação dos Estados Unidos como protagonista na OCDE, especialmente na área de defesa da concorrência. Como citado neste trabalho, aquele país é pioneiro no desenvolvimento de políticas antitruste no mundo e suas instituições são ativas em estabelecer parcerias com autoridades de outros países. Portanto, um diálogo fluido entre países que adotam ordenamentos congruentes com relação a fusões e aquisições de empresas em um mundo cada vez mais globalizado facilita a disseminação da política conforme iniciada nos Estados Unidos ainda no século 19. Segundo observou o entrevistado 6, “na OCDE, o apoio dos EUA foi fundamental: tanto para sermos os escolhidos para receber o *peer review*, quanto porque o nosso consultor foi um americano, que tinha sido do DoJ. Não por acaso”.

O entrevistado 6 faz referência a um mecanismo utilizado para avaliar a situação de uma determinada política pública em outro país pela OCDE, chamado de revisões por pares (*peer reviews*), conduzido por especialistas naquela área em atuação em jurisdições diferentes. O processo resulta na publicação de um relatório com recomendações para que o país avaliado cumpra o que a OCDE entende serem as melhores práticas adotadas por seus membros. Esse processo de revisão por pares estabelece, portanto, uma comparação com outros países, com parâmetros claros que apontam para padrões considerados excelentes.

Foi assim que, entre 2005 e 2010, a OCDE realizou dois processos de revisão por pares sobre a política de concorrência no Brasil<sup>57</sup>. A primeira avaliação, realizada em 2005, analisou as práticas concorrenciais no Brasil e forneceu recomendações para aperfeiçoar o regime legal e a política de concorrência no país. O segundo processo de revisão por pares ocorreu em 2010, no momento em que o Congresso Nacional finalizava a mudança legislativa no Sistema

---

<sup>56</sup> Fonte: Os dados sobre o número de instrumentos da OCDE aos quais o Brasil aderiu foi extraído de informações oficiais da Casa Civil. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/junho/brasil-adere-a-novos-instrumentos-da-ocde>. Acesso em: 15 set. 2022. O número de instrumentos derivados do Comitê de Concorrência aos quais o Brasil aderiu foi obtido no site da OCDE: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&typeIds=2&committeeIds=1673&statusIds=1>. Acesso em: 15 set. 2022.

<sup>57</sup> Os relatórios de *peer review* de 2005 e de 2010, além do mais recente relatório de 2019, bem como outros relatórios feitos pela OCDE sobre a política de defesa da concorrência no Brasil podem ser acessados em: <https://www.oecd.org/daf/competition/brazil-competition.htm>.

Brasileiro de Defesa da Concorrência. As recomendações dos dois relatórios coincidem com a essência das transformações legislativas almeçadas nos projetos de lei em tramitação no Congresso brasileiro.

Por conta desses elementos encontrados na pesquisa documental, as entrevistas realizadas pela autora destacaram a importância da OCDE como apoiadora do movimento da burocracia antitruste brasileira para a reformulação da legislação nacional. Os entrevistados deixaram claro que o suporte da OCDE não foi somente uma transferência de melhores práticas, mas também o resultado da atuação da burocracia antitruste brasileira, que sabia da importância de se valer da posição da OCDE e de seus membros com relação à defesa da concorrência para legitimar e validar as propostas para o novo marco legal da política no Brasil, que estava pleiteando justamente sua entrada naquele organismo internacional. Por óbvio, também era de interesse da OCDE que o sistema brasileiro de defesa da concorrência estivesse em linha com os padrões ditados pela comunidade antitruste dos países-membros e, por que não dizer?, aceitar mais um ‘membro no clube’. Com efeito, em 2019, o Brasil passou de observador para o *status* de membro associado do Comitê de Concorrência da OCDE<sup>58</sup>.

Outros entrevistados reforçaram o papel das comparações com a legislação e as instituições antitruste de outros países. De acordo com o entrevistado 7, os principais atores do Cade, da Seae e da SDE estavam convencidos de que sem a mudança legislativa o Brasil não teria um órgão antitruste à altura das outras autoridades antitruste internacionais.

Foi assim que, ao longo do período analisado nesta pesquisa, além dos seminários internacionais do Ibrac e dos *peer reviews* da OCDE, a burocracia foi ativa, visitando agências antitruste do Canadá, Estados Unidos, França, Alemanha e União Europeia, entre outras. Segundo o entrevistado 2, os burocratas brasileiros “estudaram as 20 principais autoridades antitruste, conversaram, fizeram reuniões virtuais, responderam questionários. A gente não criou [a proposta] da nossa cabeça”.

O caso da reformulação da política antitruste no Brasil coincide com a facilidade, observada por estudiosos contemporâneos, de transferência de políticas públicas numa prática comum, quase universal, entre os países no contexto de globalização e de disseminação de novas tecnologias de informação, especialmente nas últimas três décadas. Na verdade, pode-se

---

<sup>58</sup> Para saber mais sobre os processos de *peer review* e os atores que dele participaram, pode-se recorrer a publicação lançada pelo Cade, em outubro de 2020, que dá conta do histórico da colaboração entre o órgão e a OCDE. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-lanca-caderno-sobre-cooperacao-com-ocde>. Acesso em: 15 set. 2022. Alternativamente, pode ser encontrado em: <https://monitordomercado.com.br/noticias/14568-Cade-lanca-caderno-sobre-cooperacao-com-> Acesso em 20 out. 2022.

até argumentar que a globalização e a difusão de políticas são fenômenos que tendem a se reforçar mutuamente (OLIVEIRA e FARIA, 2018, p. 13).

Diane Stone (2004) descreve as transferências de políticas como processos que geralmente envolvem múltiplos agentes, tais como atores não-estatais, incluindo organizações internacionais, *think tanks*, ONGs e organismos privados. Segundo Stone, organismos internacionais assumem o papel de agentes de aprendizado, encorajando a troca de ideias e promovendo inovações nas políticas públicas. O mesmo entendimento é compartilhado por Davies *et al.* (2000), para quem tais organismos oferecem recomendações baseadas nas chamadas melhores práticas e, de forma implícita, buscam influenciar os governos na condução de suas políticas públicas.

Os espaços transnacionais para a difusão de políticas seriam justamente as cúpulas, conferências e reuniões promovidas pela comunidade internacional como um todo, eventos nos quais os agentes de transferência buscam legitimar políticas e mobilizar recursos para transferi-las e implementá-las em outros países (OLIVEIRA e PAL, 2018).

Segundo Coletti (2013), os elaboradores de políticas públicas tendem a adotar soluções que sejam de aplicação rápida, resultado de melhores práticas já adotadas em outro lugar e que sejam capazes de solucionar seus problemas.

As organizações internacionais são absorvidas, em uma extensão significativa, pelo trabalho de reunir e disseminar as práticas dos países para sugerir as prescrições das políticas dos Estados membros sobre como ter um melhor desempenho em determinados campos (COLETTI, 2013, p. 9)<sup>59</sup>.

Coletti (2013) também defende que a transferência de políticas públicas é um processo informal de trocas de ideias e práticas entre atores que, geralmente, fazem parte de uma rede de pares e contrapartes, que atuam em um mesmo ramo de atividade, só que em diferentes organizações. Sendo assim, observa-se a crescente importância das redes globais, *think tanks* e outras organizações internacionais, percebidas como comunidades epistêmicas que se espalham em torno do conhecimento político (RADAELLI, 1997).

Em suma, as ideias que amadureceram na década de 1980 e se tornaram hegemônicas na década seguinte foram capitalizadas e difundidas internacionalmente por meio de organismos com influência global. O Brasil não ficou de fora dessa tendência e passou a adotar legislações com base em padrões definidos como “melhores práticas” em outros países,

---

<sup>59</sup> Tradução livre do original: *International organizations are absorbed, to a significant extent, by the work of gathering and disseminating countries' practices to suggest member States' policy prescriptions on how to perform better in certain fields* (COLETTI, 2013, p. 9).

especialmente as democracias capitalistas consolidadas do hemisfério norte. Esse contexto foi importante para que a política nacional antitruste se abrisse para ampliar a sua participação em organismos internacionais como a OCDE e a ICN, absorvendo conceitos e parâmetros consolidados nesses fóruns, em um processo identificado pela literatura como difusão ou transferência de políticas públicas.

Além de participar dos consensos estabelecidos desde a ideologia sobre o papel do Estado na sociedade até a aplicação prática dos modelos institucionais que traduziam essas ideias, a burocracia antitruste brasileira encontrou nesse ambiente mais que um compromisso profissional, mas também motivações capazes de fazer com que a reforma da política de defesa da concorrência se tornasse um compromisso pessoal, como será observado a seguir.

#### 5.4. As motivações da burocracia antitruste

A identificação da burocracia antitruste com as ideias disseminadas internacionalmente, além de contribuir para a elaboração de propostas que espelhassem o que considerava ser as melhores práticas mundiais, também serviu como motor para fazer essa agenda prosperar.

Segundo a percepção do entrevistado 5, havia na burocracia uma aspiração de promover mudanças, estimulada pela constante comparação com outras jurisdições, cujas legislações de defesa da concorrência eram consideradas mais “modernas”. Os entrevistados apresentam esse anseio de forma consensual, como se houvesse uma real necessidade de aproximar a política de defesa da concorrência brasileira das de outros países tidos como referência.

Outro entrevistado, por exemplo, recordou que o fato de no Brasil ser permitido que as empresas primeiro se fundissem e depois fosse feita uma análise pela autoridade antitruste, para investigar se seria conveniente, do ponto de vista da concorrência, terem se fundido ou não, foi chamado pela revista *The Economist* de “esquisitice brasileira”<sup>60</sup>. Ser parte dessa “esquisitice” não era uma situação confortável, conforme relatado por entrevistados e por participantes de audiências públicas no Congresso Nacional.

Mais do que um compromisso profissional, as mudanças legislativas chegaram a ser identificadas como uma motivação pessoal, como um desejo. Isso foi mencionado, por exemplo, pelo entrevistado 5:

O Brasil fazia parte do Comitê de Concorrência da OCDE como observador. E ali tem sempre um *peer review*, e a política de defesa da concorrência no Brasil sempre foi criticada por conta desse desenho institucional em que havia três órgãos de defesa da

---

<sup>60</sup> Em tradução livre, “*a Brazilian oddity*”. Fonte: *The Economist*. “A Champion for Choice?”, disponível em <http://www.economist.com/node/21560892>. Acesso em: 18 set. 2022.

concorrência, o regime de controle de concentrações *a posteriori*. Então, sempre havia crítica. Havia na burocracia o desejo de mudar para ter uma política mais moderna.

Outro entrevistado entendia que as diferenças da política em vigor no Brasil até 2011 em comparação com as adotadas em países da OCDE refletiam uma imagem negativa que se associava não apenas ao país ou à instituição antitruste, mas até mesmo às pessoas que os representavam:

[...] tinha uma avaliação internacional muito negativa do Brasil. Foram vários *peer reviews* [da OCDE] em que [mostravam] a gente sendo um dos poucos órgãos no mundo com análise *a posteriori*. Então tinha uma pressão política externa muito grande nesse aspecto. A gente era malvista no cenário internacional por essa questão em específico (entrevistado 8).

Esses são exemplos que apontam como os entrevistados se mostravam motivados a mudar aquela situação e a participar da construção de um novo modelo institucional. Essa ambição, seja institucional, coletiva ou individual, trouxe efeitos inclusive no regime de trabalho dos servidores do SBDC que, em boa parte do período estudado, estendiam os seus expedientes em tarefas relacionadas às mudanças legislativas em curso.

A gente se reunia à noite, depois das 6 horas [da tarde]. E a gente fazia o trabalho concomitante com o trabalho dos órgãos. Houve uma vontade muito grande de acertar, de fazer parte da história (entrevistado 2).

Os juízos de valor acerca das intenções e ideias em torno da reforma legislativa foram constantes entre os entrevistados, que qualificaram de diversas formas que estariam tomando as iniciativas corretas, justas, necessárias e até mesmo esperadas de servidores públicos na sua situação. Houve até referências de que estariam, moralmente, fazendo o bem.

A gente percebia que a gente estava ali construindo um pedaço institucional do Brasil que ia ser muito importante (entrevistado 9).

A gente trabalhou porque a gente queria colocar o nosso nome ali e deixar a nossa marca. A motivação foi acreditar que a gente podia fazer algo melhor, que a gente podia melhorar a política pública de defesa da concorrência. A gente tinha esse ideal mesmo, não era por interesse ou cargo. [...] As autoridades também estavam nesse mesmo espírito, queriam deixar o nome delas na política pública, e eu sei que eu deixei o meu (entrevistado 2).

Olhando para a frente, acho que esse tema tem uma grande utilidade para o Cade, até para o Cade entender a sua burocracia. A burocracia ser lembrada por estar do 'lado bom da força' te dá poder para fazer uma coisa dessas. É muito bom. Ter trabalhado no governo e no projeto de lei me dá a sensação de que eu fiz alguma coisa para mudar o país (entrevistado 7).

Esses exemplos servem para ilustrar como havia entre os burocratas aspectos individuais que os moviam a agir em grupo em prol de um objetivo comum. Enquanto o anseio de que o sistema de defesa da concorrência brasileiro tivesse um desenho mais parecido com os internacionais, mais justificável e reconhecido pelos pares de outros países e de instituições como a OCDE, era o argumento mais visível usado pela burocracia antitruste, do ponto de vista individual havia ainda outras motivações, de caráter mais pessoal.

Parte disso pode ser explicado pela percepção da comunidade antitruste brasileira de que o modelo da política pública nacional era, negativamente, ultrapassado e ineficiente, longe do que eram consideradas as melhores práticas do setor. Porém, como manifestado pelo entrevistado 5, havia outros motores internos que impulsionaram a ação da burocracia antitruste, que seria mesmo um *desejo* de mudança, que levava a motivação e engajamento pessoal no projeto de aperfeiçoamento institucional.

Como forma de entender esse caráter individual observado no processo de negociação da nova legislação, que se confirmou especialmente nas entrevistas, esta pesquisa busca o auxílio em reflexões de Niskanen (1971), que entende que indivíduos se comportam de maneira tão racional na política quanto no mercado. E isso inclui os burocratas, que o autor enxerga como “maximizadores de orçamento”. Segundo ele, os membros da burocracia também têm interesses individuais que se revelam na relação com o governo, que aparece como comprador de políticas regulatórias produzidas pela burocracia. Em troca, a burocracia busca promover suas prioridades, como reduzir restrições orçamentárias que, conseqüentemente, limitariam o tamanho da agência e o escopo de sua atuação. Uma maior folga orçamentária não passaria necessariamente por oportunidades de obter maiores salários, mas permitiria, por exemplo, um aumento no número de cargos disponíveis ou mesmo a consolidação e a ampliação da sua esfera de atuação, o que garantiria mais estabilidade, prestígio e poder para a política pública que desenvolvem. Esse reconhecimento ou prestígio recebido em forma de prioridade orçamentária levaria ao reforço institucional, inclusive para advogar pela relevância de sua agência, também no âmbito internacional.

As observações de Niskanen guardam relação com outra questão que, para o entrevistado 5, teria motivado a burocracia a se empenhar tanto por essa mudança em sua forma de atuação e no desenho institucional: ao passar a realizar as análises das fusões e aquisições antes da concretização de um negócio, o Cade, ou seja, o Estado e sua burocracia, teria muito mais poder. O entrevistado explica:

Porque se a burocracia, o Estado, o Cade, não der o ‘ok’, a operação, o ato de

concentração não se concretiza. [...] Imagina o seguinte: o Cade tinha um regime de controle de concentração *a posteriori*. Então, as empresas se uniam, concretizavam a união e, uns dois anos depois, o Cade ia lá e dizia: eu quero um remédio. Mas não tem mais condição de impor esse remédio, de separar, de vender uma planta [fábrica]. Era tudo mais burocrático. Então, o Estado tinha pouco poder de barganha em relação às empresas. Isso mudou completamente com a nova lei, com o regime de controle prévio de atos de concentração. Hoje o Estado, no caso, o Cade — e conseqüentemente a burocracia — tem muito mais poder de barganha (entrevistado 5).

O aumento do poder do Cade — e, conseqüentemente, da burocracia que opera o SBDC — também é resumido pelo entrevistado 7: “estava se criando um órgão com mais dentes, com mais instrumentos e com sanções”. A projeção é que esse poder se manifestaria não apenas com relação ao restante da burocracia estatal, mas também com relação a parte da clientela do sistema antitruste, composta por alguns dos maiores escritórios de advocacia e de consultoria econômica do país, tanto no âmbito institucional quanto nos contatos individuais.

Enfim, a motivação da burocracia antitruste derivava desse desejo de atuar em um sistema com justificativas elaboradas internacionalmente, afastando-se das “esquisitices” nacionais, bem como na percepção de que poderia dispor de mais poder institucional caso as mudanças almejadas fossem implementadas.

Então isso foi uma dupla coincidência. Por um lado, tinha um desejo de ter um sistema mais moderno, um sistema mais aderente àquilo que o principal organismo internacional do qual o Brasil participava nessa área — a OCDE — considerasse mais apropriado. Por outro lado, tem aí a questão de que os agentes públicos sabiam que teriam mais poder de barganha em relação ao setor privado. Acho que essa dupla coincidência é a razão de a burocracia ter se empenhado tanto para mudar a lei, mudar o desenho institucional também (entrevistado 5).

Ou seja, havia argumentos racionais à disposição dos burocratas para promover prioridades que fariam com que o grupo avançasse, reduzindo restrições à sua atuação, ampliando a sua relevância e estabilidade para pleitear uma melhor estrutura que se adequasse ao aumento do escopo de sua atuação, inclusive internacionalmente.

Ainda que negassem interesses individuais, entrevistados também trouxeram à tona narrativas de situações em que os burocratas já projetavam quais seriam os nomes dos possíveis ocupantes de cargos que ainda seriam criados, mesmo muito antes da aprovação final do projeto de lei. Conforme observou o entrevistado 8, “é óbvio que as pessoas tendem a fazer um erro que é projetar as pessoas que estavam à época no cargo daqui a 20 anos. O que não é verdade, né?”. O entrevistado 3 também narrou esse fato:

Eles sempre pensavam [...] que eles é que seriam o presidente daquele negócio, ou

iam ter o tal papel. Então você formata para você. Isso dos três lados [Cade, SDE e Seae]. É uma coisa muito curiosa. Quando você ia conversar com eles, tinha atos falhos. Ele dizia assim: 'ele vai ser o superintendente, eu seria o adjunto e tal' (entrevistado 3).

Ou seja, houve por parte de alguns envolvidos o desejo de que os tempos do processo legislativo coubessem dentro de seus tempos de mandato nos cargos de direção no Executivo, para que eles estivessem à frente de um órgão do reformulado SBDC quando o projeto de lei fosse aprovado.

Em resumo, alguns fatores podem ser apontados como motivadores das ações do grupo de burocratas que atuou de 2000 a 2011 no projeto de renovação do SBDC: a avaliação negativa vinda dos organismos internacionais e da comunidade antitruste nacional sobre o modelo de atuação do SBDC; a possibilidade de participar da proposição de uma política pública considerada mais moderna, mais eficiente e semelhante às internacionais; a promessa de passar a fazer parte de um órgão com poderes ampliados; a possibilidade de assumir cargos com maior poder, como o de Superintendente-Geral; e, fundamentalmente, a crença de que se estava empreendendo um trabalho moralmente valioso como funcionários públicos.

### **5.5. Estratégias utilizadas pela burocracia para influenciar a formulação da lei**

As ideias e motivações compartilhadas pela burocracia antitruste para levar a cabo as reformas institucionais que propugnava, para gerar efeito, precisariam passar de um momento de formulação para outro, de influência da agenda política, com o objetivo de ganhar prioridade entre os *policymakers* e ver suas propostas surtirem efeitos práticos. Para isso, em um modelo democrático, seria preciso forte poder argumentativo a ser utilizado nas estratégias junto, primeiramente, aos atores políticos dentro do Executivo para, então, obter o apoio necessário no Legislativo. Nesse momento, as ideias precisariam de uma estratégia para percorrer esse caminho.

As estratégias utilizadas pela burocracia antitruste para convencimento dos atores políticos, portanto, foi outro ponto explorado nas entrevistas semiestruturadas. Como visto na seção anterior, ficou consolidada a percepção entre os atores burocráticos de que o modelo de política antitruste existente no Brasil até 2011 não era o mais adequado e que poderia ser aperfeiçoado não apenas com base em abstrações teóricas, mas, principalmente, pelo fato de outros países adotarem sistemas de defesa da concorrência diferentes, que seriam mais modernos e eficientes.

### 5.5.1. Comparação com outros países

O entendimento de que o Brasil não estaria bem aparelhado e que seu modelo de política antitruste estava longe de se assemelhar ao praticado nas referências internacionais preferidas, muito além de ser uma ideia consolidada entre a burocracia antitruste se converteu em argumento a ser usado estrategicamente em busca de convencimento.

Como visto na seção 5.1, houve, primeiramente, uma fase de consolidação do consenso na burocracia das mudanças consideradas necessárias no modelo institucional brasileiro, materializada em projetos de lei formalizados no Congresso. Em uma segunda fase, porém, era preciso fazer com que os projetos efetivamente tramitassem e recebessem a atenção dos legisladores. Nesse momento, os argumentos da burocracia tiveram que ser reforçados e adequados a uma estratégia para sensibilizar os *policymakers*. A parceria entre os agentes do SBDC e da OCDE, entre outros, ofereceria esses argumentos justamente no momento em que era preciso estabelecer o diálogo individual com parlamentares.

A tempestividade de relatórios de *peer review* da OCDE coincide com a necessidade da burocracia de se municiar de tais argumentos. Em 2005, menos de um mês depois de apresentado o Projeto de Lei nº 5.877/2005 pelo Palácio do Planalto, foi publicado o primeiro *peer review* da OCDE sobre a política da defesa da concorrência no Brasil. Como visto, a proposta não prosperou nos anos seguintes, já que as prioridades da política se afastaram das da burocracia. Porém, a partir de 2007, as recomendações da OCDE para o modelo institucional brasileiro puderam ser usadas no debate legislativo. Mais que isso, a comparação com outros modelos, considerados mais modernos e menos “esquisitos” era bastante didática para ser usada quando o projeto era explicado a um parlamentar, que geralmente está muito longe de ser um especialista em antitruste. Tal ideia “facilitava o nosso trabalho de convencimento, porque nós estávamos inteiramente convencidos de que sem isso não daria para seguir”, de acordo com o entrevistado 7.

No Legislativo tinha um argumento vencedor, de que era assim no mundo inteiro. Não tinha por que no Brasil ser diferente. A gente ficava atrasado em relação a outras jurisdições. E tinham os relatórios da OCDE, os *peer reviews*, as recomendações da ICN, tinha bastante material para dar suporte a isso (entrevistado 9).

A burocracia estava, portanto, ciente do poder argumentativo que teria se suas ideias estivessem descritas em documentos elaborados por organismos e pares internacionais. Então, restou claro nas entrevistas que, muito além de uma coincidência de *timing*, a burocracia influenciou a OCDE para produzir relatórios de *peer review* sobre a política de defesa da

concorrência no Brasil a fim de justificar e legitimar o projeto de lei. Mais que isso, três entrevistados afirmaram que os relatórios de 2005 e de 2010<sup>61</sup> contêm trechos elaborados pela OCDE a pedido de representantes dos órgãos do SBDC à época.

Quanto ao primeiro processo de *peer review* da OCDE sobre a política de defesa da concorrência no Brasil, em 2005, os entrevistados mais ativos naquele momento revelaram que agiram para que as recomendações do relatório estivessem alinhadas às necessidades de mudança identificadas pela burocracia.

Não foi à toa que a gente fez o *peer review*. [...] A gente pediu para fazer um *peer review* que tinha então esses dois objetivos: manter o *status* do Brasil como observador no Comitê de Concorrência [da OCDE] e [...] dar uma força para o projeto de lei, que nessa hora estava meio esfriado. Então, foram várias janelas de oportunidade. E a gente abriu esse jogo tanto para OCDE quanto para o consultor que veio [da OCDE para fazer a avaliação no Brasil]. A gente falou: ‘olha, a gente precisa do seu relatório para apoiar essas mudanças mesmo’. Então acabou sendo um *peer review* mais detalhado. O cara falava: ‘precisa definir a questão de acordo por causa disso, disso, daquilo’. Então teve muita coisa que a gente conseguiu enfiar no projeto pelas definições da OCDE, pela pressão da OCDE (entrevistado 6).

[...] o primeiro *peer review* que a OCDE fez no Brasil foi articulado [...] para que a OCDE dissesse categoricamente que tinha que mudar a lei. É isso. Foi uma articulação longa, bastante abrangente, ambiciosa, e deu certo (entrevistado 9).

De acordo com outro entrevistado, membros da burocracia antitruste brasileira possuíam contato próximo com os emissários da OCDE e, assim, conseguiam influenciar a elaboração das análises do organismo internacional com vistas à utilidade prática que poderiam ter na negociação do projeto, contando com a força argumentativa derivada da opinião de uma instituição com o prestígio da OCDE.

O responsável técnico contratado pela OCDE, John Clark, veio ao Brasil [...] conhecer a nossa política, veio fazer entrevistas. Isso foi muito bom porque ele criou uma relação de amizade e confiança com a gente e lá nas recomendações da OCDE a gente pedia: John, você pode colocar isso daqui? A gente convencia ele, obviamente (entrevistado 2).

A mesma situação foi observada com relação ao relatório de *peer review* de maio de 2010, pouco antes, portanto, da aprovação final do projeto no Senado. Apesar de outros atores já fazerem parte da negociação do projeto de lei, tanto no Cade, quanto no Executivo e no Legislativo, as estratégias se mantiveram semelhantes às de 2005.

Segundo informado por um dos entrevistados, o resultado do relatório de *peer review*

---

<sup>61</sup> Em março de 2008, a OCDE publicou ainda um *follow up* do relatório de 2005.

de 2010 foi apresentado no Congresso Nacional<sup>62</sup>, a pedido da burocracia, para ajudar no convencimento dos parlamentares da importância de aprovação das mudanças institucionais previstas no projeto de lei.

Na apresentação do *peer review*, a gente convidou parlamentares, convidou as lideranças do governo. Assim, como a gente levou o consultor da OCDE no Parlamento, nós o levamos na Câmara, circulamos no Senado, levamos na CAE [Comissão de Assuntos Econômicos] (entrevistado 6).

Essa facilidade de diálogo por conta de relações pessoais desenvolvidas ao longo de viagens e encontros com representantes da comunidade internacional dedicada ao antitruste foi destacada pelo entrevistado 8, que narrou: “Eu tinha vários amigos, então era um pessoal que falava mesmo, não era aquele encontro mais protocolar, formal. Então as pessoas falavam: isso aqui não funciona, isso aqui funciona”.

Como já mencionado, durante a tramitação no Senado, o Cade reuniu um “memorial” com o histórico da elaboração do projeto de lei em análise até então, reunindo o apoio de instituições brasileiras, como Ibrac, CNI e OAB, e internacionais, advogando pela aprovação da proposta.

[...] tinha experiências de outras jurisdições, tudo que a OCDE tinha dito, tudo que a ICN dizia, tudo o que os amigos da autoridade no Brasil e fora [do Brasil] diziam eram recursos fundamentais. Os *peer reviews* [...] foram fundamentais. (entrevistado 7)

Enfim, os argumentos de que o modelo brasileiro era uma “esquisitice”, ultrapassado, atrasado, oneroso e ineficiente, apontando que havia caminhos para que o SBDC se assemelhasse ao dos países mais desenvolvidos foi a grande estratégia dos defensores da reforma da política antitruste. De maneira muito direta, um entrevistado detalhou a sua forma de abordar parlamentares em favor da proposta:

O senhor quer ficar igual ao Uzbequistão? Porque é isso que o senhor vai aprovar se o senhor tirar a análise prévia. É o senhor que vai fazer o Brasil ficar igual ao Uzbequistão. É isso o que o senhor quer? Olha: a Colômbia aprovou [a análise prévia]. Eu lembro que eu andava com o impresso da lei da Colômbia embaixo do braço. Cara, até o cartel de Medellín está notificando coisa para a [autoridade antitruste da] Colômbia e o senhor aí com essa história, entendeu? E vocês ainda estão aí perguntando se é bom ou se é ruim? (entrevistado 6)

---

<sup>62</sup> Esta pesquisa não encontrou, nos arquivos do Congresso Nacional, registro dessa reunião.

### **5.5.2. Alinhamento com a clientela**

A comparação com melhores práticas de outros países e a elaboração das propostas para deixar o modelo brasileiro em sintonia com padrões internacionais foram realizadas paralelamente a outra importante movimentação dos atores burocráticos: o convencimento da sua clientela de que mudanças eram necessárias.

A experiência da aplicação da Lei nº 8.884/1994 havia gerado um entendimento dos grandes grupos econômicos envolvidos em transações de fusões e aquisições de grande vulto acerca do papel de uma agência antitruste no Brasil. Além disso, a internacionalização crescente das transações comerciais colocava o empresariado com atuação no país em contato com as formalidades a que eram submetidas as suas contrapartes no exterior.

Quando as avaliações sobre a necessidade de atualização da legislação de defesa da concorrência surgiram, já havia entre os agentes de mercado organização que facilitava uma interlocução institucional com a burocracia do setor. Estavam, portanto, bem estruturados como clientela dessa política pública, criada especificamente para acompanhar o sistema de defesa da concorrência a partir do ponto de vista do mercado e das corporações profissionais interessadas.

Pelas características da própria legislação e da complexidade técnica (tanto econômica quanto jurídica) para sua implementação, o que se observa é que o acesso às instâncias políticas e burocráticas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é restrito a poucos agentes econômicos, principalmente àqueles com mais recursos para obter o assessoramento necessário ao acompanhamento das decisões derivadas da política antitruste. Como visto no referencial teórico, o poder de pressão de um grupo é maior de acordo com sua possibilidade de organização e acesso a recursos. No caso da operação da política antitruste, essa é uma realidade ainda mais contrastante.

Esses agentes, que se confundem com a clientela da política de defesa da concorrência, com interesses diretos e imediatos no funcionamento do sistema, já possuíam, portanto, grande conhecimento conceitual sobre regulação econômica e defesa da concorrência, bem como de detalhes da operação da política antitruste tanto no Brasil como no mundo.

Entre eles, destacam-se o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac) e as comissões de estudos da defesa da concorrência das seções da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo e de Minas Gerais.

A pesquisa documental e as entrevistas apontam que o Ibrac, que participou de três das oito audiências públicas realizadas pelo Congresso e mapeadas nesta pesquisa, já se fazia

presente na rotina da operação do sistema brasileiro da defesa da concorrência antes mesmo da constituição do Grupo Interministerial de 2000, marco inicial de interesse desta pesquisa. A entidade, fundada em 1992, nas apresentações que fez no Congresso Nacional durante a tramitação da nova legislação, apresentou-se como representante das maiores empresas com atuação no país. O site do Ibrac na internet lista algumas de suas associadas: Amazon, Meta (Facebook), Shell, Raízen, Telefónica, TIM, Unilever, Globo, Scania, Bosch, Mercado Livre, entre outras.<sup>63</sup>

Nas palavras do então presidente do Ibrac, Sérgio Varella Bruna, o instituto representa

[...] os verdadeiros clientes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Basicamente, grandes empresas, que lá têm os seus processos, escritórios de advocacia que militam nessa área, empresas de consultoria econômica que também atuam na área de defesa da concorrência e indivíduos, pessoas físicas que são especialistas, como economistas e advogados na área de defesa da concorrência, um número bem significativo. São 270 especialistas que convivem no âmbito do IBRAC.<sup>64</sup>

A criação do Ibrac coincide com as primeiras legislações que deram início à estruturação de uma política pública de defesa da concorrência no início da década de 1990. A partir de então, a entidade passou a promover encontros e seminários, destacando-se o Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, que em 2022 promoveu a sua 28ª edição. Os eventos contam com grande participação dos servidores públicos que integram o SBDC, bem como advogados e empresários, além de representantes de organismos internacionais que se dedicam à avaliação da execução da política antitruste brasileira, bem como sugerem o que consideram ser aperfeiçoamentos necessários<sup>65</sup>. Além dos painéis de discussão, nos encontros são entregues prêmios a estudos sobre a defesa da concorrência, nos quais os servidores públicos responsáveis pela rotina de aplicação da legislação — e que recebem grandes incentivos do órgão para continuarem a sua formação acadêmica — figuram frequentemente entre os seus vencedores<sup>66</sup>.

Pode-se notar que a entidade inclusive oferecia fóruns em que os atores burocráticos e sua clientela aprofundavam as discussões sobre as mudanças institucionais que julgavam ser

---

<sup>63</sup> Disponível em: <https://ibrac.org.br/associados.htm>. Acesso em: 29 set. 2022.

<sup>64</sup> Audiência Pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência realizada em 23 de maio de 2007 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0663/07>. Acesso em: 29 set. 2022.

<sup>65</sup> Somente em 2021, o sítio do Ibrac na internet lista 40 eventos realizados, a grande maioria, de forma virtual. Disponível em: <https://ibrac.org.br/eventos-ibrac.htm/Ano/2021>. Acesso em: 30 set. 2022.

<sup>66</sup> O Prêmio Ibrac-TIM existe desde 2009 e confere prêmios em dinheiro a vencedores em duas categorias: profissionais/pós-graduação e estudantes de graduação. Disponível em: <https://ibrac.org.br/concursos.htm>. Acesso em: 9 out. 2022.

importantes para a política de defesa da concorrência. Esses fóruns foram importantes para que burocracia e esse importante representante da sua clientela, especialmente o mercado e as corporações profissionais que operavam a política de defesa da concorrência “do outro lado do balcão”, balizassem entendimentos, ainda antes de o projeto entrar na sua fase de discussão no Congresso.

As entrevistas realizadas revisitaram alguns pontos de resistência desse grupo e como foram superados até que se formasse uma base de apoio praticamente consensual à essência da proposta de reforma do SBDC. Porém, de forma geral, os entrevistados manifestaram mais convergências que divergências com a sua clientela nos pontos considerados essenciais nos projetos em discussão, como será detalhado na próxima seção deste trabalho. E, para isso, mais uma vez, o eloquente argumento das práticas de sucesso em outros países desempenhou um papel importante para dar segurança aos administrados de que as mudanças não os desestabilizariam.

O Ibrac e a OAB são [compostos de] advogados sofisticados e que eram persuadidos com mais facilidade por exemplos de boas práticas internacionais. E isso estava tudo do nosso lado. [...] Para a burocracia, os então burocratas, convencer essa primeira face do mercado, que eram os advogados de concorrência com quem nós interagíamos, não foi tão difícil. [...] O fato de que a primeira face do mercado estava convencida porque as propostas estavam lastreadas em boas práticas internacionais facilitou bastante (entrevistado 7).

Quem reverbera a resistência da comunidade empresarial são os advogados. As federações de empresários, elas até podem ter diálogo direto no Parlamento, mas, para a gente, quem manifestava preocupação eram os advogados. [...] Eu me lembro que eu fui falar na faculdade de direito da USP. [...] Eu já tinha feito a defesa da lei em alguns lugares, e naquele dia eu falei sem nenhuma anotação. [...] Vieram me cumprimentar e falaram: ‘cara, você está muito afiado. Quem te ouve falar sai absolutamente convencido de que vai dar certo’. E eu estava muito convencido mesmo. Eu estava respirando aquele assunto. [...] Esse também foi um trabalho que a gente teve que fazer com bastante vigor (entrevistado 9).

Mais que convencimento, nas entrevistas ficou claro que havia também cooperação entre os atores burocráticos e os advogados interessados na operação da defesa da concorrência. Ao narrar os diálogos públicos em um dos eventos promovidos pelo Ibrac, um entrevistado narrou que havia disposição dos agentes do SBDC de consultar a clientela sobre as propostas de reforma do sistema.

Nós estamos aqui para convidar vocês para evitar que a gente faça uma besteira muito grande, que a gente escreva alguma coisa que não tem sentido. É cabeça de [agente] público pensando regra para o privado. Então eu estou aqui para escutar de vocês o que eu não posso fazer ou o que eu entendi tudo errado (entrevistado 6).

Essa boa vontade entre burocracia e clientela foi a base das conversas. Mas, evidentemente, havia pontos das propostas que deixavam o mercado apreensivo e inseguro. O aumento dos poderes do Cade, inclusive para investigar infrações de empresas, a análise prévia, que alterava o *status* quo em desfavor do mercado, e os prazos que o novo Cade levaria para analisar atos de concentração antes que agentes privados pudessem concretizar as suas estratégias empresariais foram alguns desses pontos que surgiram na pesquisa documental e, principalmente, nas entrevistas.

O entrevistado 7 registrou que em determinado momento, a SDE, então responsável pela análise de condutas anticompetitivas, estava investigando carteis e fazendo operações de busca e apreensão em grandes empresas dos setores de produção de laranjas, em empresas de cimento e em companhias aéreas. “O discurso de que aquilo ali era um projeto de lei de aprimoramento institucional não descia tranquilamente. Porque eles anteviam, e não sem razão, que estava se criando um órgão com mais dentes, com mais instrumentos e com sanções”, afirmou o entrevistado 7.

A clientela também manifestava preocupações quanto à capacidade operacional do novo órgão em dar respostas sobre fusões e aquisições de empresas em prazos compatíveis com a dinâmica dos negócios. Vale lembrar que as grandes empresas associadas ao Ibrac até então tinham a liberdade de finalizar seus processos de fusão e aquisição sem a necessidade de seguir regimentos, o que mudaria com a análise prévia.

O temor estava, inclusive, lastreado pelo histórico das análises feitas pelos órgãos de defesa da concorrência até 2011, que demonstrava que a análise pelo SBDC de uma operação de fusão ou aquisição de empresas podia durar mais de dois anos. Segundo disse o entrevistado 2, “o mercado estava apavorado, e com razão, pois a análise poderia passar a ser *ex-ante* e o Cade entregar o parecer depois de 150 dias”. Da mesma forma, o entrevistado 9 relembrou os argumentos dos agentes de mercado:

A parte de controle de concentração e análise prévia gerou mais resistência na comunidade empresarial. [...] Porque havia muita dúvida se o Cade decidiria em tempo econômico. E não sem razão, né?, alguns processos lá no Cade tramitavam por anos.

O entrevistado 8 também resume que “o problema do Ibrac na época era com a análise prévia, não era com o projeto de lei”, porque, em relação à maioria das outras mudanças propostas pelo projeto de lei, havia um consenso. O entrevistado 6 fez as mesmas observações:

O grande lance era a história da análise prévia. Ah, que não podia, que o Cade não tinha nenhum tipo de preparo para isso, que não ia dar certo, que a gente não sabia fazer a regra disso. E também que era um absurdo, que ia parar tudo, que a gente não tinha maturidade institucional etc.

Segundo avaliação do entrevistado 3, entre outras possíveis razões para resistência à implementação da análise prévia de atos de concentração, havia uma lógica relativa ao *modus operandi* da advocacia da concorrência segundo a qual, quanto mais tempo demorava a análise de um ato de concentração nos órgãos de defesa da concorrência, melhor para os advogados do ponto de vista de honorários. Ou seja, haveria a percepção tácita entre os advogados de que se perderiam honorários cobrados dos clientes durante todo o período em que o ato de concentração ficava em análise entre os três órgãos de defesa da concorrência (Cade, SDE e Seae), que antes da nova lei podia durar anos.

A comunidade antitruste, os advogados, quanto mais o tempo passava, melhor. Tinha a boa crítica, mas tinha também, ‘eu vou perder horas do cliente’. ‘Eu não vou poder vender mais o Cade como aquele bicho-papão que era tão bom vender’. Imagina, uma operação já concretizada não passar pelo Cade... então quando você incorpora o risco antitruste, tinha uma desconfiança de que eles [advogados] iam perder dinheiro. Acredito — não posso confirmar isso — que por trás da crítica aos superpoderes do superintendente estivesse esse medo [de perder dinheiro]. E a crítica se revelou não procedente. Tanto o Cade quanto os escritórios [de advocacia] se ajustaram muito bem e o Cade não parou o Brasil (entrevistado 3).

Segundo o entrevistado 7, o fato de que as propostas vindas da burocracia “estavam lastreadas em boas práticas internacionais”, ao invés de terem surgido da criatividade dos dirigentes do SBDC à frente do projeto de lei, facilitou o convencimento dos advogados de que as mudanças propostas.

Quando se manifestaram publicamente nas audiências públicas do Congresso Nacional, os representantes do Ibrac citaram suas desconfianças com relação à análise prévia. O então presidente da entidade, Sérgio Bruna, em um dos primeiros debates na comissão especial da Câmara, em 23 de maio de 2007, disse:

É um tema sobre o qual não temos consenso na sociedade civil, que tem muito medo do controle prévio porque não sabe em que vai dar, embora haja no nosso meio aqueles que o defendam porque acreditam que é a única maneira de dar eficácia, enfim, um resultado prático ao controle de atos de concentração. Sem celeridade, o controle prévio é o caos.

Bruna apelou que a análise prévia só seria viável caso a autoridade antitruste brasileira pudesse “cumprir prazos semelhantes aos das autoridades internacionais” e que isso dependeria

de maturidade institucional. Por isso, chegou a sugerir um prazo de transição, para que houvesse tempo para um aparelhamento suficiente do Cade.

Já na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em 14 de abril de 2009, o sucessor de Bruna, Mauro Grinberg, já manifestaria uma posição diferente, sinalizando o apoio do Ibrac à análise prévia: “O Ibrac entende que [o projeto] tem essas vantagens. A aprovação prévia, a aprovação monocrática, enfim, são vantagens que o projeto traz”.

Mais tarde, em 23 de setembro de 2009, também no Senado, o diretor de concorrência do Ibrac, Tito Amaral, ainda que apresentasse uma lista de reivindicações de ajustes na proposta em discussão, afirmou que “em linhas gerais, nós do Ibrac também estamos bastante alinhados com os pilares principais desse projeto de lei. Nós entendemos que esses pilares refletem de fato um avanço no que se refere ao direito da concorrência no Brasil”.

Na mesma reunião conjunta das comissões de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado, os representantes da OAB se manifestaram acerca do projeto de lei. Eles ofereceram diversas contribuições sobre aspectos procedimentais, entre outros, mas foram bastante claros com relação ao que compunha a essência daquela reforma legislativa.

O presidente da Comissão de Defesa da Concorrência da seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, Pedro Zanotta, que participou do debate na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 14 de abril de 2009, disse que a comissão é

[...] composta de cerca de 50 advogados militantes nas áreas de concorrência e regulação que se reúnem regularmente, [...] objetivando participar do processo de elaboração de leis com a nossa contribuição, com a nossa experiência. Fizemos isso no projeto enquanto tramitou na Câmara. Foi possível participar e apresentar sugestões. Em 2007, foi criado dentro do âmbito da nossa comissão um grupo de trabalho que estudou o tema e ofereceu alguns subsídios para os senhores deputados, alguns deles, inclusive, acatados e incorporados no projeto.<sup>67</sup>

Zanotta enfatizou o consenso dos advogados que representava em torno dos pontos centrais do projeto, sobre os quais a comissão estaria “totalmente alinhada”. E ainda descreveu o que seria o âmago do projeto em discussão.

De uma maneira geral, a nossa Comissão apoia o projeto. Ele representa, como eu disse, o amadurecimento do sistema brasileiro, depois de anos de aprendizado. Nós temos 15 anos de aprendizado da lei e anos de discussão bastante democrática e transparente. Os órgãos integrantes do sistema são bastante abertos à discussão. O projeto está baseado em três pilares fundamentais com os quais a nossa Comissão está

---

<sup>67</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d9b6af18-7ea1-4d30-b3f5-d104f23f9ecc>. Acesso em: 30 set. 2022.

totalmente alinhada. O primeiro deles é a eliminação de guichês, a simplificação de procedimentos, sobre o qual o Presidente Badin falou; o segundo deles é a análise prévia dos atos de concentração, que é o modelo adotado em todo o mundo e que torna, sem dúvida, o sistema mais eficiente; e o terceiro pilar fundamental do projeto e necessário para atingir seus objetivos é a criação de um quadro de carreira.

João Bosco Leopoldo (OAB-MG), membro da Comissão Permanente de Estudos do Direito da Concorrência e da Regulação Econômica da OAB de Minas Gerais, por sua vez, afirmou: “Eu endosso a perspectiva de unificação dos órgãos, a comunicação prévia dos atos de concentração. Isso é muito importante”.

Foi assim que não se registraram iniciativas formais de alterar esse tópico no projeto que, ao final, foi aprovado com a análise prévia. As tratativas realizadas diretamente com a clientela ofereceram aos representantes do SBDC segurança para os passos seguintes, necessários para que as propostas viessem a ser codificadas em lei. A confiança de que a proposta em discussão era a melhor que poderia ser aprovada, por já ter sido pactuada, foi manifestada pelo então presidente do Cade, Arthur Badin, ainda no início dos debates no Senado, em audiência pública realizada em 23 de setembro de 2009.

Esse é um projeto que representa um amplo consenso entre órgãos do governo, classes empresariais, política e entidades representativas dos consumidores. Contribuições foram feitas pelos representantes dos advogados e dos economistas que militam mais proximamente do Cade, que são as Comissões de Defesa da Concorrência, da OAB de São Paulo, e o Instituto Brasileiro de Estudos, Ibrac. Ele foi, na comissão especialmente criada na Câmara dos Deputados para debatê-lo, amplamente discutido, e o texto que dali saiu é um texto que contou com apoio entusiasmado de todos os partidos, porque é um texto de consenso, um texto em que houve concessões de todas as partes e parece ser um texto que foi lapidado para melhor atender aos interesses do país.

Os dados levantados nesta pesquisa coincidem com o que Aberbach *et al.* (1981) observam sobre as iniciativas de propostas de política públicas originadas na burocracia advirem da prática diária e do contato que os servidores públicos mantêm com a sua clientela. Para os pesquisadores, ambos os grupos estão em uma posição privilegiada para criticar e avaliar os programas em funcionamento e, a partir daí, sugerir aperfeiçoamentos a partir do ponto de vista de seus interesses junto aos *policymakers*, o que, no caso aqui estudado, seria o passo seguinte.

### **5.5.3. Preservação da essência do projeto**

A estratégia do grupo da burocracia antitruste também passava por identificar

exatamente quais os pontos do projeto que lhe eram mais caros a fim de protegê-los nas discussões e negociações subsequentes. Essa avaliação coincidia com as melhores práticas sugeridas pelas organizações internacionais. Ao destacar a essência do projeto, outros pontos, menos centrais, poderiam ser abertos para negociação, caso fossem registrados conflitos e necessidades de transigência.

Vistos os marcos temporais de elaboração das propostas, a partir de agosto de 2000, que culminaram na aprovação final da nova lei pela Câmara em novembro de 2011, este estudo, com base nos projetos, nos relatórios legislativos, nos textos aprovados e também nas entrevistas realizadas, oferece um resumo que busca destacar os eixos principais da reforma sugerida.

Tais eixos, essenciais à proposta, estavam presentes desde a gestação dos anteprojetos iniciais tendo, enfim, sido inscritos na legislação promulgada. Essa compreensão é fundamental para que se possa melhor organizar a discussão empreendida em seguida.

Em primeiro lugar, os diversos diagnósticos sobre a situação do SBDC a partir da implantação do modelo instituído pela Lei nº 8.884/1994 apontava que, ainda que o sistema apresentasse avanços expressivos, possuía falhas passíveis de aperfeiçoamento para melhorar o que era visto como fonte de ineficiência, morosidade e alto custo tanto para a administração pública quanto para os agentes impactados pela política pública.

Como exemplo do conteúdo desse diagnóstico, seleciona-se aqui o que diz o relatório anual da Seae, de 2004, com base nos estudos empreendidos pelos órgãos componentes do SBDC, bem como pela sua clientela, durante a primeira década de vigência da lei, apontava que:

- A existência de dois órgãos instrutórios (SDE e SEAE) para as decisões do tribunal administrativo (CADE) gera redundância de atribuições e retrabalho;
- O critério que define quais operações de fusão e aquisição têm que ser submetidas ao SBDC é demasiadamente amplo;
- O CADE aprecia e julga todos os casos (de fusão e aquisição e de condutas anticompetitivas) prejudicando o foco nos casos realmente complexos;
- A análise de fusões e aquisições é feita a posteriori, isto é, as empresas podem consumir a operação antes do julgamento pelo CADE, o que cria incentivos perversos de procrastinação na apresentação de informações à SEAE e à SDE durante a fase de instrução, mais uma “enxurrada” de pareceres na véspera do julgamento pelo CADE;
- A ineficiência no processo de análise de fusões e aquisições (item anterior) impede que se aloquem recursos para priorizar a investigação de condutas

anticompetitivas e a promoção da concorrência, duas áreas com potencial muito maior de geração de benefícios para a sociedade; e

- A falta de estabilidade do corpo técnico e o mandato de apenas dois anos dos Conselheiros do CADE geram uma taxa muito alta de rotatividade, dificultando a formação e o acúmulo de expertise no SBDC<sup>68</sup>.

Tal diagnóstico se repete exaustivamente em outros documentos analisados neste estudo, bem como na palavra de especialistas ouvidos no Congresso Nacional e dos entrevistados nesta pesquisa. Por ser detalhado e consensuado, o diagnóstico serviu como base para entender quais os pontos fundamentais a serem atacados na reforma legislativa, desde a elaboração das propostas até as negociações realizadas tanto junto à clientela, quanto ao Executivo e ao Legislativo.

Um dos melhores resumos das ambições de um projeto com esse objetivo foi dado pela Exposição de Motivos Interministerial — assinada pelos ministros Marcio Thomaz Bastos (Justiça), Antonio Palocci (Fazenda), Paulo Bernardo (Planejamento, Orçamento e Gestão) — que encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei nº 5.877/2005 e que, na essência, enviava ao Legislativo as propostas sistematizadas pelo Grupo Interministerial de 2000, que concluiu seus trabalhos em 2002.

Diante do exposto, como forma de sanear as dificuldades antes enumeradas, está sendo encaminhado um Projeto de Lei que propõe o redesenho institucional do SBDC, a ênfase no combate a condutas de alto potencial ofensivo, a divisão de competências entre o órgão encarregado da instrução e de julgamento, uma nova sistemática de análise de atos de concentração, mediante o estabelecimento do controle prévio, o aperfeiçoamento dos critérios de notificação e o estabelecimento de procedimentos claros para o combate de condutas anticoncorrenciais<sup>69</sup>.

Em 2009, no memorial encaminhado pelo Cade ao Senado Federal com o histórico das propostas e sua negociação, o órgão resume:

O PLC 06/09 [número recebido pelo PL 3.937/2004 no Senado] tem quatro objetivos primordiais: (i) reorganização institucional do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”), unificando no CADE as competências hoje distribuídas a três órgãos distintos (CADE, SDE e SEAE), o que evitará redundância de procedimentos, morosidade e desperdício de recursos; (ii) ampliação dos quadros técnicos e criação de incentivo à permanência dos melhores profissionais; (iii)

---

<sup>68</sup> Relatório da SEAE de 2004, pp. 8 e 9. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2004>. Acesso em 26 set. 2022.

<sup>69</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=343595&filename=Avulso+-PL+5877/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=343595&filename=Avulso+-PL+5877/2005). Acesso em 27 set. 2022.

instituição da análise prévia de atos de concentração, com prazos fixos e céleres para a decisão final; e (iv) aprimoramento e racionalização dos procedimentos administrativos conferindo-lhes mais agilidade e qualidade.

Enfim, este trabalho entende que a essência da mudança propugnada era:

- 1) a consolidação do SBDC em torno do Cade, que manteria o tribunal administrativo e que incorporaria uma Superintendência-Geral, instância responsável pela instrução de todos os processos submetidos na área de defesa da concorrência, desde as infrações à ordem econômica quanto as fusões e aquisições desejadas pelo mercado;
- 2) a adoção da análise prévia de atos de concentração, ou seja, a necessidade de que fusões e aquisições fossem primeiramente analisadas pelo Cade antes de produzir efeitos no mercado; e
- 3) o que esta pesquisa chama de “fortalecimento institucional”, que engloba desde aspectos dos pontos anteriores, bem como iniciativas para aparelhar o novo SBDC de quadros técnicos necessários, até aspirações de que, com o reordenamento, o sistema teria melhores condições para se ocupar das condutas anticompetitivas, entre outros efeitos.

Esse tripé, então, é considerado essencial e está presente nas propostas apresentadas e nas argumentações encontradas para fazer avançar a reforma defendida pela burocracia antitruste. Já na primeira audiência pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência de 23 de maio de 2007, na Câmara dos Deputados, a pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Lúcia Helena Salgado, primeira a falar naquele debate, resumiu:

Há poucos consensos em política pública tão claros, tão consolidados como os que existem em torno do antitruste. É uma discussão da necessidade de aperfeiçoamento desse sistema, do modelo institucional, do instrumental de aplicação – acho que já completou uns 10 anos. Agora temos a oportunidade histórica de realizar esse avanço institucional. Tenho certeza de que não vamos perder essa oportunidade.

As demais discussões — como o papel do Ministério Público no SBDC, a harmonização das competências do Cade e das agências reguladoras, os limites quantitativos para que um processo de fusão e aquisição fosse analisado pelo Cade, a fórmula para o cálculo das multas aplicadas a empresas, aspectos procedimentais, como prazos e acesso a processos —, ainda que importantes para ilustrar momentos da negociação da proposta que viria a ser aprovada, são consideradas por este trabalho como acessórias aos fundamentos da reformulação empreendida a partir dos diagnósticos e relatórios apresentados, inclusive por observadores internacionais,

como a OCDE, bem como pelos entrevistados para esta pesquisa.

## **5.6. A negociação entre atores burocráticos e políticos**

Se a parte técnica e argumentativa estavam sedimentadas entre os atores burocráticos, faltava fazer as estratégias produzirem efeitos para ver sua prioridade progredir na agenda política. Afinal, os burocratas que operam a política antitruste, como visto, estavam em condições de formular propostas de reforma na legislação do setor, porém, numa democracia, ainda caberia aos *policymakers* aprová-las. Para isso, teriam que obter dos políticos, ainda na esfera do Executivo, apoio para as suas prioridades a ponto de convencê-los de que seria relevante encaminhar suas demandas ao Legislativo — e, depois, ajudar a fazer com que os parlamentares as analisassem. “A gente então mapeou os grupos políticos, cada um abordava um grupo”, revelou o entrevistado 9.

Este estudo não consegue esgotar todos os momentos em que burocratas procuraram — e obtiveram — o apoio político necessário para fazer avançar suas propostas de reforma do SBDC. Porém, por meio da pesquisa documental e das entrevistas realizadas, foi possível mapear situações relevantes que representam como burocracia e política interagiram no processo. Entre essas situações, contempladas a seguir, encontraram-se negociações empreendidas pela burocracia antitruste para convencimento de atores políticos primeiramente no Executivo e em um segundo momento no Legislativo, onde foi instada a negociar com outros grupos que se apresentaram aos parlamentares como interessados na discussão do projeto, por entenderem que seus campos de atuação seriam afetados pela nova legislação.

### **5.6.1. Negociações no Executivo**

Na primeira fase da reforma da política de defesa da concorrência brasileira (item 5.1.1. deste trabalho), foi preciso que os gerentes do SBDC obtivessem de ministros e, em última instância, do presidente da República, apoio para incluir na pauta de interesse legislativo do governo aquilo que se mostrava urgente para a burocracia antitruste.

Esta pesquisa conseguiu mapear alguns pontos de contato entre a burocracia e os altos escalões do Executivo envolvidos nas iniciativas que fizeram avançar as propostas de reformulação da política antitruste até a aprovação final no Parlamento.

O primeiro evento em que ministros e a Presidência da República são citados é o que marca o início do período observado neste estudo: o decreto presidencial que criou o “Grupo

de Trabalho Interministerial com a finalidade de concluir os estudos para criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência”, em 11 de agosto de 2000. Além da Presidência da República, aquele decreto envolvia também os ministros da Justiça, José Gregori; da Fazenda, Pedro Malan; do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares; e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Alcides Tápias; além do ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente.

Os antecedentes e as gestões realizadas para que o decreto chegasse à caneta do então presidente da República não foram alcançados por esta pesquisa, como delimitado anteriormente. Porém, o decreto foi importante para que o grupo de trabalho se colocasse em marcha para, então, elaborar os diversos anteprojetos que vieram a público em dezembro de 2002, com uma exposição de motivos interministerial que trazia campos para as assinaturas dos então titulares das pastas: Paulo de Tarso Ramos Ribeiro, da Justiça; Pedro Malan, da Fazenda; e Guilherme Gomes Dias, do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com a posse de um novo governo, houve um hiato representado por um aparente descasamento entre a agenda política dos burocratas e a dos políticos no Executivo. Ainda que houvesse gestões em curso como registrado por fóruns de discussão e eventos acerca da reforma do SBDC patrocinados por entidades como a OCDE e o Ibrac, esta pesquisa não encontrou momentos de contato entre política e burocracia traduzidos em documentos públicos. Os relatórios anuais da Seae, por exemplo, a partir de 2003, deixam de se referir a projetos ou negociações específicas, fazendo menção a consensos tanto no diagnóstico quanto nas necessidades de mudança na política antitruste. Nesse período, o fato mais proeminente foi a apresentação do Projeto de Lei 3.937/2004, que, todavia, não teria envolvido, segundo a pesquisa documental, a participação direta do Executivo.

Enfim, em setembro de 2005, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o seu projeto de reforma do SBDC ao Congresso (PL 5.877/2005). A exposição de motivos que encaminhou o projeto para o Congresso foi assinada pelos ministros Márcio Thomaz Bastos, da Justiça, Antonio Palocci, da Fazenda, e Paulo Bernardo, do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como visto, a proposta ganhou o seu maior impulso político somente em janeiro de 2007, portanto mais de seis anos desde o seu primeiro rascunho, com a inclusão da necessidade de reforma do SBDC entre as prioridades incluídas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além do reeleito presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o lançamento do PAC contou com a presença de ministros, secretários de Estado, congressistas, governadores,

dirigentes de estatais, empresários e representantes dos trabalhadores, recebendo grande cobertura da mídia. A ministra-chefe da Casa Civil de Lula, Dilma Rousseff, tornou-se naquele momento a responsável pelo andamento das medidas que integravam o PAC. Os ministros mais diretamente envolvidos com o avanço das medidas relativas à defesa da concorrência incluídas no PAC seriam o da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e o da Fazenda, Guido Mantega.

Esse resumo acima demonstra que, no Executivo, ministros, tanto da Fazenda como, principalmente, da Justiça, estavam nas posições fundamentais para fazer avançar a pauta de interesse dos representantes dos órgãos do SBDC<sup>70</sup> junto à Casa Civil e à Presidência da República e, mais tarde, também junto ao Congresso Nacional.

Nas entrevistas realizadas, o trabalho de persuasão de cada novo ministro da Justiça foi rememorado pelos entrevistados. Nesse nível, além das estratégias encontradas e descritas na seção anterior, seria importante, segundo os entrevistados, justificar os impactos da reestruturação do SBDC, especialmente em um ponto caro para atores políticos: que a proposta não representaria perda de poder para a sua Pasta.

Segundo exemplificou um dos entrevistados, “precisava explicar para o ministro da Justiça porque faria sentido a SDE, que era uma secretaria que dava muitas boas notícias para o Ministério da Justiça, sair praticamente do MJ e ir para dentro do Cade, que é uma agência autônoma” (entrevistado 7). De acordo com os relatos colhidos, após a argumentação, os sucessivos ministros se mostravam convencidos e davam apoio à mudança institucional em apreciação no Congresso.

Da mesma forma, esse processo se repetiu com relação aos ministros da Fazenda do período. Afinal, pelas propostas de reforma, a Seae deixaria de ter um papel nas instruções de atos de concentração econômica (fusões e aquisições), passando a fazer a chamada *advocacy* da defesa da concorrência, considerada uma função acessória. Nesse caso, segundo os entrevistados, teriam pesado os argumentos da simplificação administrativa e da comparação com as práticas em outros países.

A partir do PAC, quando o projeto teve sua tramitação efetivada no Legislativo, as presidências da Câmara e do Senado, alinhadas com o Palácio do Planalto, fizeram prosperar a agenda daquele governo, que também tinha maioria suficiente no Congresso para aprovar projetos de lei de seu interesse.

Atores políticos no Executivo não aparecem de maneira evidente, na pesquisa

---

<sup>70</sup> No período analisado, houve três ministros da Fazenda (Pedro Malan, Antonio Palocci e Guido Mantega) e oito ministros da Justiça (José Gregori, Aloísio Nunes Ferreira, Miguel Reale, Paulo de Tarso, Márcio Thomaz Bastos, Tarso Genro, Luís Paulo Barreto e José Eduardo Cardozo).

documental, à frente das negociações para fazer avançar o projeto de lei durante a fase de tramitação no Congresso. Segundo os entrevistados, ministros empoderaram os burocratas à frente da política antitruste para empreenderem negociações, já que a prioridade dada ao projeto estava respaldada pela sua inclusão no PAC, que condensava boa parte da agenda legislativa governamental na área econômica naqueles anos. A maioria parlamentar do governo no Congresso também contribuía para a percepção de que o projeto tinha um bom prognóstico. Nessa fase, apoio dos ministros aos chefes dos órgãos que compunham o então SBDC, ou seja, do nível político para o burocrático, foi citado com frequência pelos entrevistados.

Entrou [no PAC]. Conseguimos [fazer avançar o projeto] também graças ao Palocci, que era o ministro da Fazenda na época. Ele super endossou. Deu a maior força para a gente. Toda vez que o negócio enroscava a gente batia lá e a coisa acontecia. Principalmente o Palocci e o Márcio Thomaz Bastos [ministro da Justiça à época] foram fundamentais. Se a gente não tivesse um certo engajamento pessoal deles, não tinha rolado (entrevistado 6).

No período de tramitação no Congresso, o entrevistado 7 citou ainda o apoio do ministro da Justiça Tarso Genro (que assumiu o cargo em março de 2007, sucedendo a Thomaz Bastos) e do então secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa (ocupou o cargo entre 2007 e 2008), como “fundamental”.

Outro momento importante em que as negociações dos atores burocráticos tiveram como foco atores políticos no Executivo, desenvolveu-se logo após a aprovação final do projeto no Congresso. Afinal, havia ainda uma última possibilidade de a burocracia antitruste fazer avançar a sua pauta legislativa na prerrogativa presidencial de vetar as propostas aprovadas no Parlamento.

As entrevistas trouxeram importantes dados que ilustram como os burocratas aproveitaram a oportunidade de pedir o veto de trechos do texto aprovado com o qual discordavam. Para isso, eles tiveram o prazo de 15 dias úteis dado à Presidência da República a partir do envio ao Palácio do Planalto para vetar o projeto<sup>71</sup>.

O entrevistado 10 relatou que o diagnóstico do projeto saído do Congresso durou dois dias, em que passaram “discutindo os problemas que a gente teria em decorrência da lei que foi aprovada”. Esse diagnóstico fez com que os representantes do SBDC encontrassem 11 trechos da lei que, em sua avaliação, deveriam ser vetados. Ainda conforme o entrevistado 10, eles

---

<sup>71</sup> Para detalhes sobre as regras, prazos e votação de vetos, esta pesquisa consultou a página do Congresso Nacional na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto> Acesso em 13 out. 2022.

então rascunharam as razões dos vetos. O texto também foi validado por outros dirigentes do SBDC à época. O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, recebeu as sugestões das autoridades do SBDC e as levou à presidente da República, Dilma Rousseff. Ela encaminhou a mensagem ao Congresso acatando todas as sugestões saídas dos representantes do SBDC: os trechos apontados foram, afinal, vetados<sup>72</sup>. A sanção foi o último ato legislativo registrado, já que os vetos ainda estão com sua análise pendente no Congresso.

A possibilidade de vetos já era antecipada mesmo durante as negociações no Legislativo, segundo apurado junto aos entrevistados. Em certos aspectos, representantes do SBDC, com dificuldades políticas entre os parlamentares, imaginavam que um texto que dificultaria o que eles avaliavam como o melhor andamento do sistema poderia ser ainda retirado da legislação final. Mais que isso: seria uma possibilidade para que a visão da burocracia antitruste fosse restaurada na legislação infralegal, como em portarias ministeriais, resoluções do próprio Cade ou ainda no regimento interno do órgão. O entrevistado 10 descreveu como essa possibilidade já estava clara antes mesmo da aprovação final no Congresso: “Tinha um monte de coisa que não tinha mais como mexer porque já tinha sido aprovada nas duas Casas. Aí a gente falou: vamos tentar vetar e aí a gente constrói a regulamentação interna, no regimento interno e assim por diante”.

### 5.6.2. Negociações no Legislativo

Por se tratar do período em que a discussão do projeto de lei que daria origem à reformulação do SBDC efetivamente prosperou, a maioria dos dados sobre as negociações empreendidas para que o projeto fosse aprovado, tanto da pesquisa documental quanto das entrevistas, dizem respeito ao período inaugurado pela instalação da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência, na Câmara, em março de 2007, até a aprovação final do projeto 3.937/2004 pelos deputados, em novembro de 2011.

Como visto, menos de dois meses depois da inclusão da proposta no PAC, o presidente da Câmara, deputado Arlindo Chinaglia, também recém-eleito, criou a comissão especial específica para analisar o projeto, o que significa, na prática, um *status* especial para a proposta na agenda daquela Casa. Esse passo foi celebrado pelos atores burocráticos, inclusive pelos entrevistados por esta pesquisa.

---

<sup>72</sup> A mensagem com o veto e as suas razões encaminhada ao Congresso pode ser encontrada em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3373919&ts=1663346315810&disposition=inline> Acesso em 12 out. 2022.

A primeira janela de oportunidade foi a gente conseguir colocar o projeto como comissão especial. Entraria só na comissão especial e acabou, porque se tivesse que passar de comissão em comissão teria demorado. Tinha uma data para terminar (entrevistado 6).

Ao mesmo tempo, eles registraram que foi a partir daí que tiveram que “arregaçar as mangas” e se concentrar no trabalho de convencimento dos parlamentares.

[O governo] não ia “tratar” o Congresso por causa disso [do projeto de reforma do SBDC], entendeu? Tipo, negociar execução de emenda parlamentar para aprovar a lei do Cade, concorda? Não ia acontecer. Então era a gente que tinha que resolver (entrevistado 10).

Antes de passar a detalhes das negociações, cabe identificar os parlamentares que participaram mais ativamente das discussões sobre o projeto de lei, cujos nomes apareceram no levantamento documental nas bases de dados do Congresso e nas entrevistas realizadas.

Na legislatura iniciada em 2007, a comissão especial da Câmara era composta por 17 deputados, muitos deles com destaque político e atuação relevante na área de economia. O colegiado elegeu o deputado Cláudio Vignatti (PT-SC) como presidente, que, em seguida, designou o deputado Ciro Gomes (PSB-CE) como relator. O deputado Silvinho Peccioli (DEM-SP) foi eleito vice-presidente. Os debates, que duraram por cerca de dois anos, tiveram participação ativa de outros deputados com atuação destacada na discussão de propostas nas áreas econômica e tributária como Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), Walter Ioshi (DEM-SP) e Luís Paulo Vellozo Lucas (PSDB-ES).

Entre os senadores, a discussão teve, de início, como principal interlocutor, o líder do governo na Casa, Romero Jucá (PMDB-RR), a quem coube a relatoria nas principais comissões, como a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Outros políticos que compunham a base de sustentação do governo na época (2009 a 2010) incluíam Wellington Salgado (PTB-MG) e João Pedro (PT-AM), relatores em outras comissões que, de modo geral, deram continuidade aos textos propostos por Romero Jucá. Presidentes de comissões, como Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), então à frente da CAE, e o próprio Wellington Salgado também agiram para pautar o projeto e marcar audiências públicas. No campo da oposição ao governo, os senadores José Agripino (PFL-RN), Alvaro Dias (PSDB-PR), Antonio Carlos Júnior (PFL-BA), Arthur Virgílio (PSDB-AM) e Flexa Ribeiro (PSDB-PA) — que também atuou como relator em substituição a Wellington Salgado em uma das comissões — participaram seja de debates nas comissões, seja na apresentação de emendas incorporadas ao texto. Aloizio Mercadante (PT-SP) pediu a extinção da urgência

quando a matéria já estava pronta para análise em Plenário no final de 2009 e apresentou cinco emendas. Finalmente, um ano mais tarde, o senador Francisco Dornelles (PP-RJ), foi indicado para apresentar o parecer final diretamente em Plenário em substituição a comissões, sendo ponto focal das últimas e importantes negociações empreendidas na passagem do projeto pelo Senado.

Na segunda passagem pela Câmara, já em Plenário, a partir de 2011 (portanto, já em uma nova legislatura), outros parlamentares participaram ativamente da sessão de debates e votação, com destaque para Duarte Nogueira (PSDB-SP), Miro Teixeira (PDT-RJ), Cândido Vaccarezza (PT-SP), Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), Pedro Eugênio (PT-PE, relator em Plenário), Henrique Fontana (PT-SC), Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), Paulo Teixeira (PT-SP), Chico Alencar (Psol-RJ), Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Arlindo Chinaglia (PT-SP).

Os nomes listados acima demonstram que parlamentares de diversos partidos que compunham tanto a base de apoio ao governo quanto a bancada de oposição participaram das discussões. Também pode-se dizer, por conta dos cargos ocupados e da relevância da atuação histórica, que se trata de uma lista de parlamentares influentes<sup>73</sup>, com experiência na negociação política no Legislativo.

Mais que isso, esses nomes são importantes por terem servido como ponto de contato dos atores da burocracia antitruste na negociação de partes da proposta que haviam sido alvo de ressalvas manifestadas por grupos de interesse que, então, foram incluídos nos debates sobre o projeto de lei. Ou seja, foi no Parlamento que os atores burocráticos tiveram que, a partir da ação dos *policymakers*, continuar a negociar as suas propostas não apenas com a sua clientela, o que já vinha sendo feito nos anos anteriores, mas também, mesmo que a contragosto, reconhecer a necessidade de negociar com outros atores que surgiram como afetados pelas normas que faziam parte do texto em discussão no Congresso.

Mais uma vez, a pesquisa documental e as entrevistas forneceram detalhes do processo de negociação do projeto de lei e as questões conflitantes que geraram maior resistência por parte dos parlamentares, tanto as que foram levadas a cabo publicamente quanto as registradas a portas fechadas, nos gabinetes.

Seguindo a sistemática adotada pelo Parlamento para garantir o seu funcionamento democrático, desde que Ciro Gomes foi escolhido relator do projeto a comissão especial passou

---

<sup>73</sup> Grande parte deles é citada em levantamentos de parlamentares mais influentes no Congresso Nacional, como o do Departamento Intersindical de Assessoramento Parlamentar (Diap), que prepara anualmente a publicação *Os Cabeças do Congresso Nacional* (<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/9-os-cabecas-do-congresso-nacional>). Outras entidades, como o site jornalístico Congresso em Foco (<https://congressoemfoco.uol.com.br/premio/>), possuem rankings semelhantes.

a organizar audiências públicas. Para isso, os parlamentares, por meio de requerimentos, apresentavam sugestões de nomes a serem ouvidos sobre o assunto à presidência da comissão que, então, submetia os pedidos a votação. “O relator Ciro Gomes e este presidente vão ouvir quem for preciso antes de elaborar o parecer preliminar, e também depois. Portanto, receberemos qualquer entidade de cunho nacional, qualquer personalidade que queira contribuir. Esse é um projeto do Estado brasileiro”, afirmou o deputado Vignatti no início dos trabalhos da comissão especial, em maio de 2007.

Foi assim que a comissão especial da Câmara decidiu ouvir especialistas/acadêmicos, burocratas e representantes da sociedade civil. O processo se repetiu nas audiências públicas promovidas nas comissões temáticas do Senado.

Entre os debates realizados, encontrados na pesquisa documental, parlamentares ouviram os seguintes atores<sup>74</sup>:

- 13 burocratas, representantes de órgãos do SBDC à época e ex-dirigentes desses órgãos (Cade, SDE e Seae);
- 4 acadêmicos, ligados a instituições de ensino e pesquisa como UFRJ, USP, Unesp e UFRJ;
- 4 procuradores, representando o Ministério Público Federal;
- 4 dirigentes ou representantes de agências reguladoras;
- 2 advogados especialistas em defesa da concorrência;
- 3 advogados representantes da Ordem dos Advogados do Brasil;
- 3 representantes do Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Consumo e Concorrência (Ibrac); e
- 1 representante do mercado<sup>75</sup>.

Esse levantamento demonstra a quem os *policymakers* priorizaram ouvir publicamente

---

<sup>74</sup> Contabilizou-se aqui o número de vezes que foram chamados a se pronunciar. Alguns deles participaram de mais de uma audiência pública. Uma relação com os convidados para as audiências públicas pode ser encontrada no APÊNDICE C deste trabalho.

<sup>75</sup> A Associação Brasileira de Citricultores (Associtrus) foi convidada por um grupo de deputados preocupados com a situação dos produtores de cítricos em sua relação com a indústria de suco, que era alvo de investigação pelo Cade. A audiência pública de 12 de junho de 2007 teve a presença somente do representante dos agricultores e foi centrada em uma discussão política sobre o conflito específico e não chegou a se debruçar sobre as mudanças pretendidas pelo projeto de lei. Portanto, não foi considerado como grupo de interesse com atuação específica na discussão da reforma antitruste de 2011.

nas discussões. Tanto na Câmara quanto no Senado, os relatores das propostas, com base nas audiências públicas que realizaram e nas negociações que empreenderam para elaborar as propostas para a nova legislação, destacaram que buscaram reunir informações e demandas dos setores interessados no assunto e, assim, fazer aquilo que se espera dos representantes eleitos: negociar os pontos da proposta entre os grupos que manifestaram interesse na questão. Afinal, como restou demonstrado no debate no Congresso, a proposta de uma mudança institucional no sistema antitruste brasileiro teria impactos em outras legislações e instituições.

Ao final do trabalho da comissão especial, o deputado Ciro Gomes, na reunião de 18 de dezembro de 2008, em que o seu relatório foi aprovado por unanimidade, registrou que “ouvimos todos os setores interessados e recolhemos opiniões de todos os partidos”.

Antes de continuar nesta seção, deve-se repisar o que foi identificado na seção 5.5.3. como a essência das mudanças legislativas pretendidas em contraste com os demais conteúdos do projeto. Como visto, entre os pontos centrais havia discussão acumulada entre a burocracia antitruste, respaldada por instituições de outros países, bem como de organismos multilaterais e representantes da clientela do SBDC, em especial o Ibrac e outras corporações profissionais e empresariais. Não se encontrou, seja no meio parlamentar ou no dos representantes da sociedade civil, oposição que ameaçasse os intentos de consolidação do SBDC em torno do Cade ou de implementação da análise prévia dos atos de concentração. Segundo um dos entrevistados (8), no que diz respeito ao que era mais importante na reforma pretendida, “todas as dúvidas [dos deputados] foram tranquilas, sem grandes emoções, dúvidas técnicas”. Assim como já havia acontecido com relação às entidades representativas de advogados e empresas, como visto na seção 5.5.2., no Congresso, a impressão é que após a aprovação final, as intenções iniciais da burocracia antitruste prosperaram. De acordo com o entrevistado 9, “no fim das contas correu tudo bem, a gente conseguiu aprovar um projeto muito próximo do projeto original e o resultado foi interessante”.

Se a essência do projeto defendida pela burocracia antitruste não chegou a ser ameaçada na fase de negociações do projeto no Legislativo, ainda assim, a tramitação da proposta seria longa e outros pontos da proposta defendida pelos representantes do SBDC foram disputados, inclusive pela própria clientela do sistema. Para esses pontos, como narrado a seguir, não havia sido possível fechar um consenso ou então, com a oportunidade de negociação no fórum político, diferentes atores ainda procuraram obter ganhos para os seus interesses e os de seus representados. Nesses momentos, como mencionado, novos grupos foram incluídos nos debates, não apenas publicamente, entre os convidados para as audiências citadas, mas também nos gabinetes dos parlamentares.

### 5.6.2.1. Conflitos com a clientela da política pública

Entre os atores que não se pronunciaram diretamente nos debates, mas que foram ouvidos pelos congressistas, estão representantes do mercado. Além do Ibrac, o mercado possuía outros agentes para representar seus interesses no Congresso Nacional. E não demorou para a sua presença se fazer percebida. Tanto o presidente da comissão especial da Câmara que analisou as propostas para a nova legislação, Cláudio Vignatti, quanto o relator, Ciro Gomes, fazem menção a reuniões e conversas com representantes do mercado, como a Confederação Nacional de Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Entrevistados para essa pesquisa confirmaram que essas entidades, além da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), tiveram participação nas negociações acerca do projeto de lei.

CNI, Fiesp e Firjan, revelou o entrevistado 7, apresentaram resistências ao projeto de lei, que, todavia, não representaram grande obstáculo, pois não envolviam questões centrais e sim pontuais. Porém, diferentemente do que aconteceu com o Ibrac, a interlocução desses atores não se deu diretamente com a burocracia antitruste. Como registrou o entrevistado 9, as federações das indústrias tinham interlocução direta com os parlamentares. Com efeito, trata-se de entidades históricas que possuem o seu próprio *modus operandi*, em um trabalho contínuo junto ao Congresso Nacional para fazer avançar a agenda da indústria.

A presença da representação empresarial se fez notar publicamente já em maio de 2007, na abertura dos trabalhos da comissão especial da Câmara. Nela, o presidente do colegiado, deputado Vignatti revelou que, na véspera, “Tive a oportunidade, juntamente com o relator, de fazer uma visita à Confederação Nacional da Indústria. Ouvi as contribuições que essa confederação tinha a dar sobre o projeto e estou aguardando o momento de ter uma conversa com representantes da Fiesp”. Ou seja, mesmo antes de realizar a primeira audiência pública, a direção da comissão especial já havia sido convidada a ir até a “Casa da Indústria Brasileira”.

A presença da CNI da Fiesp nos debates foi reconhecida mais uma vez publicamente justamente no encerramento dos trabalhos da comissão especial, quando, em dezembro de 2008, o relatório do deputado Ciro Gomes foi aprovado por unanimidade. O relator mencionou que todos contribuíram, mas citou nominalmente apenas um dos grupos. “Houve colaboração de todos. Foram consultados: a Confederação Nacional da Indústria e as de outros setores, bem como a Fiesp, e os companheiros deputados deram imensa contribuição, de maneira que o projeto está pronto”, disse Ciro.

Segundo o entrevistado 10, os interesses do mundo empresarial ficaram mais evidentes

na fase final dos debates no Senado Federal, quando o relator, senador Francisco Dornelles encampou uma série de demandas do setor.

Um dos pontos em disputa no Senado eram os critérios para que um processo de fusão ou de aquisição entre empresas fosse analisado pelo SBDC. Pela Lei nº 8884/1994, grosso modo, para efeito de simplificação, um grupo econômico com faturamento bruto superior a R\$ 400 milhões<sup>76</sup> deveria notificar os órgãos do SBDC sobre uma operação de concentração no mercado em que estivesse envolvido. O temor da burocracia é que esse valor, já sem correção significativa desde 1994, fosse reduzido, o que faria com que um número cada vez maior de operações, muitas delas relativamente simples do ponto de vista concorrencial, chegassem para análise do SBDC, o que sobrecarregaria o sistema que, conseqüentemente, não conseguiria dar respostas tempestivas às operações que realmente precisariam ser analisadas. O cenário se agravaria com a análise prévia, já que os prazos seriam mais curtos, com pressão do mercado pela conclusão do exame governamental. E ainda ocuparia os técnicos a ponto de outras demandas institucionais não poderem ser atendidas, como as investigações de condutas anticompetitivas.

Segundo o entrevistado 2, com essa avaliação, os técnicos do governo, que a essa altura, como visto na seção 5.5.2., já haviam consultado também a clientela do SBDC, propuseram a manutenção do valor de R\$ 400 milhões. “Passou assim na Câmara. No Senado, ninguém estava tocando nesse tema. Ninguém discutiu atualização do valor” até aquele momento, disse o entrevistado 10.

Porém, ainda no Senado, o Ibrac pediu que esse ponto fosse alterado. “Nós consideramos esse valor bastante alto levando em consideração o tamanho da economia brasileira. O Cade deixará de analisar um número significativo de operações que podem ser importantes para a economia nacional”, argumentou Tito Amaral, diretor do Ibrac, em audiência pública realizada em setembro de 2009 nas comissões do Senado<sup>77</sup>. E sugeriu o valor de R\$ 150 milhões. Para os advogados, quanto mais notificações ao Cade, mais trabalho haveria.

A argumentação apresentada pela entidade foi incorporada ao parecer aprovado pela CCT do Senado, de autoria do senador Wellington Salgado, que assim justificou a sua emenda:

Ocorre que essa primeira trava em valor muito elevado impede que operações geradoras de concentrações econômicas em patamares preocupantes sejam

---

<sup>76</sup> O valor foi atualizado em 2000.

<sup>77</sup> A íntegra das notas taquigráficas da audiência pública pode ser encontrada em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4cd415f1-e9e1-4f08-b1d6-d9d693b68110> Acesso em 15 out. 2022.

examinadas. Ou seja, concentrações que geram poder de mercado acima de patamares aceitos podem estar sendo realizadas sem a ciência e controle do CADE. [...] Com a alteração proposta ao Projeto, diversas operações sensíveis serão submetidas à apreciação do CADE, promovendo de forma mais incisiva e atenta a proteção da concorrência e da coletividade.<sup>78</sup>

Tanto Tito Amaral quanto Wellington Salgado citavam o exemplo da Alemanha que, segundo eles, possuía critérios significativamente inferiores, levado em conta o tamanho daquela economia. As cinco comissões que analisaram a proposta no Senado em 2009 mantiveram a emenda apresentada por Salgado na CCT. E foi assim que o projeto chegou para votação no Plenário daquela Casa em dezembro de 2009. Segundo o entrevistado 10, “o que aconteceu foi que quando eles [Ibrac] fizeram isso, o mundo empresarial botou uma lupa nesse negócio”.

Naquele momento da tramitação, o senador Aloizio Mercadante apresentou uma emenda em Plenário para restituir o valor de referência para análise de atos de concentração de volta aos R\$ 400 milhões que haviam sido inicialmente sugeridos pelos representantes do SBDC<sup>79</sup>. Como visto, por conta da ação de Mercadante, que liderava as iniciativas do governo no Senado àquela época, a proposta não chegou a ser votada, tendo em vista que as emendas ainda precisariam ser analisadas pelas cinco comissões antes de o projeto voltar a ser incluído na pauta do Plenário.

O debate sobre o valor de referência para o trabalho do SBDC em atos de concentração afetava diretamente, além da burocracia antitruste, interesses de outros grupos que, por conta da ação do Ibrac, passaram a pressionar os senadores para que fizessem valer os seus pontos de vista.

Cabe recordar que o Ibrac também é um “guarda-chuva” de interesses que nem sempre caminham juntos. Se para o mercado há o desejo de menos intervenção do Estado, para os advogados só haverá demanda por seus serviços pelo mundo empresarial caso haja necessidades de sua intermediação nos complexos procedimentos junto aos órgãos governamentais. Assim, nesse ponto, houve um descasamento dos interesses dos advogados representados pelo Ibrac e do mercado, que ficou sem o apoio da entidade e teve que recorrer a outros recursos que lhe eram disponíveis.

O entrevistado 10 narrou então que, já em 2010, o empresariado levou ao Senado a

---

<sup>78</sup> Trecho do parecer aprovado na CCT. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933683&ts=1630430089595&disposition=inline> Acesso em 15 out. 2022.

<sup>79</sup> As emendas de Plenário apresentadas por Mercadante podem ser encontradas em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933773&ts=1630430090265&disposition=inline> Acesso em 15 out. 2022.

sugestão para elevar o valor de referência do faturamento das empresas para análise de fusões e aquisições para cerca de R\$ 1 bilhão, reduzindo o número de atos de concentração que deveriam passar pelo crivo do SBDC. De acordo com o entrevistado 5, “as demandas vinham principalmente das empresas, do setor privado, do qual o senador Francisco Dornelles era próximo. Acho que isso não é segredo para ninguém. Ele era um parlamentar muito próximo do setor privado, das federações de indústria, da CNI, dos bancos”.

Segundo o entrevistado 10, os representantes do SBDC fizeram um acordo com Dornelles para deixar os critérios de faturamento como estavam no texto aprovado pelos deputados. Qualquer mudança nesse ponto poderia levar à reabertura da discussão também na Câmara, que iria se pronunciar apenas sobre as modificações ao projeto realizadas pelo Senado. Nesse ponto, os dirigentes dos órgãos do SBDC que participaram das negociações amparados pelos seus superiores no Executivo, buscaram um acordo com o relator para, depois que a lei fosse aprovada, uma portaria interministerial elevaria o valor de referência para um patamar intermediário, de R\$ 750 milhões. Foi “um acordo político que ele [Francisco Dornelles] fez com a própria burocracia, e isso foi cumprido”, afirmou o entrevistado 10.

Ele revelou ainda que Dornelles voltaria a exigir a alteração do valor já na votação final na Câmara, em novembro de 2011. Naquele momento, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), líder do partido na época, chegou a ameaçar pedir a retirada do projeto da pauta de votações para reforçar a necessidade de que o governo manteria o que fora apalavrado no Senado.

Em cumprimento ao acordo entre a burocracia (que representava o Executivo), Dornelles e Cunha, no mesmo dia da entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011 (seis meses depois da sua publicação), em 30 de maio de 2012, foi publicada a Portaria Interministerial MF/MJ nº 994/12, firmada pelos ministros da Fazenda, Guido Mantega, e da Justiça, José Eduardo Cardozo, elevando os valores dos critérios de submissão para R\$ 750 milhões, para a empresa de maior faturamento envolvida em uma operação de fusão ou aquisição<sup>80</sup>. Segundo cálculos apresentados pelo entrevistado 10, o Cade, com esses valores, analisaria cerca de 600 atos de concentração econômica por ano, número considerado razoável pelos servidores que o estimaram. Assim que a portaria interministerial entrou em vigor, segundo o entrevistado 10, os representantes do SBDC foram “alvejados pelo Ibrac” com críticas sobre a elevação dos critérios de faturamento.

Segundo recorda o entrevistado 2, esse ponto, apesar de não ser central para a proposta, era muito importante, já que, se o filtro para que o novo Cade analisasse atos de concentração

---

<sup>80</sup> Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/normas-e-legislacao/portarias/Portaria%20994.pdf> Acesso em 15 out. 2022.

fosse muito aberto, isso poderia afetar a atuação do órgão logo no início da implementação da análise prévia, afetando a sua capacidade institucional que era, essa sim, um dos maiores intentos da reforma empreendida. Pior, poderia até mesmo afetar a credibilidade do órgão.

Outra alteração sugerida por Dornelles no projeto de lei referia-se aos percentuais de multa por condutas anticompetitivas. De acordo com o entrevistado 9, o projeto de lei aprovado na Câmara previa 30% de multa sobre o faturamento obtido pela empresa no mercado relevante afetado pela conduta. “E o Francisco Dornelles não gostava da expressão ‘mercado relevante’, e ele que criou a expressão ‘setor de atividade’. E também advogou, por assim dizer, pela redução do percentual de 30% da multa, para 20%, nos casos de conduta”, disse o entrevistado 9. Nessa divergência sobre as penalidades em casos de infração à ordem econômica, prevaleceu na votação final na Câmara a emenda apresentada por Dornelles no Senado.

Esses pontos de negociação do projeto no Congresso ilustram o embate dos atores burocráticos com grupos de interesse que representavam a clientela do Cade, apontando como a burocracia antitruste demonstrou estar empoderada para levar adiante os seus próprios interesses. Por outro lado, as negociações foram longas e exigiram grande mobilização dos representantes do SBDC à época, ocupados em reconhecer interesses de outros grupos e estabelecer limites para proteger a reforma pretendida.

Além das negociações com a clientela do Cade relatadas acima, atores burocráticos tiveram que se sentar à mesa com representantes de outros grupos durante a tramitação do projeto no Legislativo para tratar de pontos da proposta que foram alvo de disputas e conflitos. Ainda que não fizessem parte do eixo principal da reforma (como sugerido no item 5.5.3. deste trabalho), esses pontos também ocuparam grande parte do trabalho dos parlamentares, aumentando o tempo de discussão do projeto de lei no Congresso.

#### **5.6.2.2. Conflitos com o Ministério Público**

Um desses conflitos se deu em torno do papel do Ministério Público no novo SBDC. Segundo a Lei nº 8.884/1994, o Ministério Público possuía a atribuição de atuar junto ao Cade, à SDE e à Seae nos processos sujeitos à apreciação desses órgãos, em especial quando da execução dos julgados do Cade ou da celebração de acordos, bem como na adoção de medidas judiciais. A rotina dos processos e procedimentos nos órgãos do SBDC levaram o Cade e a Procuradoria-Geral da República a assinar um convênio em 2008 que simplificava a participação do Ministério Público naqueles processos.

Porém, mesmo com a sistemática definida conjuntamente já em andamento, desde os

anteprojeto de reforma legislativa elaborados no Executivo, a burocracia antitruste sugeriu não detalhar ou prever explicitamente o papel do Ministério Público perante o novo Cade no texto da nova legislação. A ideia seria simplificar ainda mais os procedimentos internos que, na visão dessas propostas, dispensassem a ação da procuradoria. Nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, restou claro que a intenção era evitar que o órgão se pronunciasse a cada etapa e após cada procedimento administrativo no Cade, de forma a conferir maior celeridade aos processos. Tal modelo tinha inspiração nos adotados em outras jurisdições.

A despeito de ter demonstrado apoio a vários aspectos do projeto de lei, representantes do Ministério Público se mostraram preocupados com o que interpretaram como uma limitação da sua atuação no SBDC. Foi por isso que os procuradores, argumentando em favor de seu papel constitucional, conseguiram chamar a atenção dos parlamentares e fazer com que as diferentes visões sobre o papel do Ministério Público no SBDC fossem alvo de debates. Ouvidos em quatro audiências públicas<sup>81</sup>, na Câmara e no Senado, eles conseguiram fazer avançar os seus pontos de vista no Congresso por meio de emendas e destaques de votações até a aprovação final do projeto no Plenário da Câmara, onde, em geral, o caráter técnico da discussão cede espaço ao caráter político.

José Elaeres Marques Teixeira, procurador do Ministério Público Federal, em audiência no Senado, destacou que, de acordo com o art. 127 da Constituição, ao Ministério Público cabe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em suas palavras,

[...] aquela ideia do liberalismo clássico de que o mercado pertence aos agentes econômicos não existe mais. Hoje, no mercado, a livre concorrência constitui um direito difuso, é um direito da sociedade, da coletividade. Isso está na Lei nº 8.884, hoje em vigor, e está também no §1º do projeto de lei, que estabelece que a coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos pela lei. [...] Ora, se o sistema [SBDC] tem essa finalidade, acredito que não se justifica o Ministério Público não atuar perante o sistema, já que ele tem como função institucional a defesa dos interesses difusos.<sup>82</sup>

Teixeira rebate a argumentação de que a explicitação do papel do Ministério Público em outros diplomas legais seria suficiente para estabelecer a atuação dos procuradores junto ao SBDC.

Tenho ouvido que o fundamento para justificar a retirada do Ministério Público do sistema é que a Lei Complementar nº 75 [Lei Orgânica do Ministério Público] teria um dispositivo que proporciona essa participação, independentemente de qualquer

---

<sup>81</sup> Metade das oito audiências públicas realizadas, tanto na Câmara quanto no Senado para discutir o PL 3.937/2004 segundo o levantamento feito nesta pesquisa (vide APÊNDICE C).

<sup>82</sup> José Elaeres Marques Teixeira, Procurador do Ministério Público Federal, na audiência pública da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, de 23/05/2007.

previsão na própria lei que vai estruturar o sistema. É uma falácia, e digo por quê.

[...] Esse argumento não se sustenta, dado que a lei apenas permite a designação de membro do Ministério Público para atuar como observador, ou seja, é um mero órgão externo que não vai interferir, de modo algum, no trabalho executado pelo Cade.

Em termos práticos, durante as discussões no Congresso, o Ministério Público deixou claro que seria necessário explicitar a participação do órgão na nova legislação, como estava previsto na Lei 8.884/1994. A redação até então em vigor possibilitava o pronunciamento do MP em cada fase de todos os processos — sejam eles atos de concentração, investigações de condutas anticoncorrenciais ou celebração de acordos de leniência. A Câmara aprovou a manutenção desse trecho da lei de 1994. O Senado, porém, aprovou uma emenda que daria *status* de lei ao convênio assinado entre o Cade e a Procuradoria-Geral da República em 2008, ou seja: pareceres do Ministério Público seriam solicitados apenas nos processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica. Pelo fato de a proposta da burocracia antitruste de retirar da nova legislação a previsão da atuação do Ministério Público no sistema de defesa da concorrência brasileiro não ter sido bem recepcionada no Congresso, até mesmo pela falta de quem argumentasse publicamente por ela, a emenda do Senado seria mais próxima do almejado pela burocracia antitruste, o que foi defendido pelos parlamentares que compunham a base de apoio ao governo no Congresso. E o governo, como visto, se fazia representar no Legislativo pelos dirigentes do SBDC da época.

Assim como em diversas outras passagens, os elos internacionais da burocracia antitruste brasileira se fizeram presentes também para encorpar a argumentação dos representantes do SBDC no embate com o Ministério Público.

[O] presidente da autoridade concorrencial francesa à época [fez] uma apresentação no Senado. E por quê? Porque na França, tinha havido recentemente uma alteração legislativa muito semelhante à que a gente estava fazendo aqui no Brasil, inclusive com a instituição do acordo de leniência com imunidade criminal e tudo o mais. E os resultados na França eram espetaculares (entrevistado 9).

O contraste sobre as visões do papel do Ministério Público durou até a votação final em 5 de novembro de 2011. Naquele dia, o projeto entrou na pauta do Plenário da Câmara por força de acordo entre as lideranças partidárias. Porém, o deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP), mesmo afirmando que o projeto era prioritário não apenas para o governo, mas também para a oposição, apresentou destaque para votação em separado da emenda do Senado, que havia sido acolhida pelo relator, deputado Pedro Eugênio (que era mestre em economia e professor da UFPE), para fazer com que a redação aprovada anteriormente pelos deputados fosse restituída

ao texto final. Na sua tentativa de fazer valer essa posição (e de desgastar o governo), Nogueira anunciou que a oposição entraria em obstrução, manobra legislativa legítima exercida pela minoria parlamentar para dificultar a aprovação de uma matéria de interesse do governo.

Os debates que se seguiram, mais que técnicos, centravam-se em demonstrar qual lado estaria mais interessado em proteger o papel do Ministério Público, cujo poder advindo da Constituição de 1988 era notável e, de acordo com as falas dos parlamentares, popular. Foi nessas bases que Duarte Nogueira defendeu o texto da lei em vigor, atacando o governo, a quem também acusava de colocar a aprovação do projeto, que reputava como “importantíssimo”, em risco:

O que se está tentando fazer aqui é mudar a lei e reduzir as atribuições do Ministério Público e, com isso, desproteger o cidadão. O que faz o Ministério Público, tanto na linha da conduta quanto na linha da concentração, é defender o cidadão. Quem não votar a favor do nosso destaque vai votar contra o cidadão brasileiro. [...] Ora, estranhará a sociedade brasileira como um todo, se o governo, o PT e os partidos da base se mantiverem batendo pé numa posição sectária e pequena.

Em resposta, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), rebateu a avaliação de Nogueira, com base nos argumentos e na prática da burocracia antitruste e apontando ainda que a defesa do Ministério Público feita pelo PSDB naquela ocasião poderia acabar levando a efeitos não desejados no futuro.

Os técnicos do Cade não se manifestaram contrários à redação do Senado, lá na reunião na Presidência da Câmara dos Deputados, não. Hoje, segundo eles, até existe um entrosamento tão grande que a atuação do Ministério Público se dá por convênio. A redação do Senado assegura mais o princípio da impessoalidade. Não há que escolher. Ele atua nos autos. Agora, imaginem, aqueles que acham que o Ministério Público é uma árvore venenosa, eu acho que poderão acabar morrendo por esse veneno.

Outro da defender a fórmula que tinha o apoio dos representantes do SBDC foi o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), para quem a alteração pretendida pela oposição, pelo contrário, enfraqueceria a atuação do Ministério Público.

Se o Ministério Público assinou um convênio com o Cade há três anos aproximadamente — e quem assinou foi o vice-procurador-geral da República, que preside a comissão que trata do tema —, não creio que o Senado fosse zelar mais pelo Ministério Público do que a própria Procuradoria-Geral. Para se ter a dimensão daquilo que o Senado aprovou, seria a mesma coisa que se colocar, por exemplo, uma representação do Ministério Público nas decisões do Banco Central, para situar mais e melhor nas decisões do Copom [Comitê de Política Monetária]. Ou seja, com esta lei, o Ministério Público, diferentemente da lei vigente, vai analisar antes de o processo tramitar.

A discussão durou horas no Plenário da Câmara e, ao final, foi mantido o texto do relator Pedro Eugênio que adotou a fórmula que transpôs para a lei a essência do convênio entre o Cade e a Procuradoria-Geral da República. Ainda que os anteprojeto quissem, por argumento de economia processual, diminuir o detalhamento da participação do Ministério Público nos feitos do Cade, ao final da tramitação no Congresso, foi, de fato, mantido o *status quo* existente na prática anterior à nova legislação.

Essa mudança de entendimento dos representantes da burocracia antitruste foi narrada nas entrevistas realizadas. “Se tivesse sido eu a negociar eu teria negociado isso também, porque acho que isso não compromete o espírito do projeto”, afirmou o entrevistado 7 a esse respeito. Mais ainda, apesar de o Congresso ter alterado o texto original, a impressão do entrevistado 7 foi que “a nossa visão, de quem estava no Executivo, prevaleceu: de que o Ministério Público ia falar só sobre conduta”.

### 5.6.2.3. Conflitos com agências reguladoras

A relação entre o Cade e as agências reguladoras de setores da economia foi outro ponto de controvérsia no Parlamento. Segundo um dos entrevistados, “a resistência ali não era: somos contra o super Cade, ou somos contra a análise prévia, ou somos contra sanções rigorosas para conduta. Não era isso. Era garantir que o super Cade não ia ser ‘super’ demais e não ia invadir a competência desses outros órgãos” (entrevistado 7).

A possibilidade de conflito entre as competências dos órgãos do SBDC previstas nas propostas de reforma do sistema e as das agências reguladoras<sup>83</sup> criadas a partir de 1997 foi apontada já na consulta pública realizada pelo Grupo Interministerial de 2000 que discutiu a reformulação legislativa da política antitruste. Naquele momento, uma das manifestações recebidas alertava para a “Não previsão da relação entre a ANC [Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência] com as demais Agências reguladoras”. De acordo com o entrevistado 6, “um problema que a gente começou a ter, que eu não antecipei, foram as agências reguladoras, que começaram a se colocar contra. [...] Todas as agências reguladoras ficaram com medo da gente, mas umas mais ostensivas outras menos”.

Naquela época, as agências reguladoras eram uma figura nova no ordenamento

---

<sup>83</sup> A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), primeira agência reguladora do Brasil, mais estruturada naquele momento, teve maior participação e liderança nos debates. Porém, outras agências reguladoras, como a Anac, bem como o Fórum dos Dirigentes das Agências Reguladoras Federais, se fizeram representar em audiências públicas e nas negociações realizadas paralelamente às discussões no Congresso.

institucional brasileiro. A primeira delas, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)<sup>84</sup> surgira na esteira da abertura para a iniciativa privada de um setor que até então era operado por um monopólio estatal. Uma das preocupações era justamente evitar que o monopólio estatal fosse substituído por outro, privado.

Assim, na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 1998), o inciso III do artigo 2º traz a preocupação de que o Poder Público tem como dever “adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários”. Esse cuidado da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) se repete em diversos trechos, como no artigo 6º, que diz que “Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica”. Os dispositivos da LGT bem poderiam fazer parte também de legislação de defesa da concorrência.

Nada mais natural que a recém-criada Anatel, com o papel de zelar pelos mandamentos da lei, manifestasse preocupação sobre como um órgão com características de agência como o Cade poderia ter competência concorrente sobre essa área que estava, por lei, sob a sua alçada.

A Anatel ficou super enciumada. Até a entrada em vigor da [Lei nº] 12.529 [de 2019] a instrução dos ACs [atos de concentração] que envolviam telecom era feita na Anatel. Porque a Lei Geral de Telecomunicações [...] previa que em matéria de telecomunicações, caberia à Anatel exercer as competências da SDE [que, com a legislação de 2011, foram absorvidas pela Superintendência-Geral do Cade]. No fim das contas [o entendimento da Anatel] não prevaleceu, óbvio, e tudo ficou concentrado na SG (entrevistado 9).

Mais uma vez, o conflito se estendeu até os colegiados de discussão no Legislativo. Principalmente no Senado, representantes das agências reguladoras foram convidados a participar dos debates e expor as suas preocupações.

Segundo o entrevistado 7, emendas foram apresentadas por deputados, a pedido da burocracia de determinada agência reguladora, para que o setor específico sob sua jurisdição fosse excetuado do alcance da lei que viria a reformar o SBDC.

No Senado, o então presidente da Anatel, Ronaldo Sardenberg, manifestou preocupação com relação aos possíveis conflitos de competência entre agências reguladoras e o Cade. Ao

---

<sup>84</sup> Página 14 do Relatório Anual de Atividades da Seae de 2000. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000> . Acesso 16 out. 2022.

defender a independência e a autonomia das agências reguladoras, Sardenberg manifestou temor com relação a quatro pontos da legislação que, segundo ele, poderiam representar uma “subordinação” da Anatel ao Cade que causasse “constrangimento nas relações entre os órgãos, como poderá ensejar até conflitos de incompetência e insegurança jurídica”<sup>85</sup>.

Porém, a essa altura do debate, o modelo das agências reguladoras já vinha sendo testado havia mais de 10 anos no país e, inclusive, havia um histórico de cooperação entre elas e o Cade.

Ao final, após negociações que envolveram reuniões entre o então presidente do Cade, Arthur Badin, e representantes do Fórum dos Presidentes das Agências Reguladoras, foi encontrado um consenso que previa a atuação conjunta do Cade na análise de questões relativas à defesa da concorrência com as agências reguladoras de setores da infraestrutura. Os termos estariam, como apontou o próprio Sardenberg, em sintonia com a prática internacional, como explicitado em relatório da OCDE por ele invocado.

Essas negociações levaram a ajustes no projeto que perduraram até a aprovação final, ainda que o assunto viesse à tona em momentos seguintes dos debates parlamentares<sup>86</sup>.

Sobre a resistência das agências reguladoras ao projeto de lei antitruste, o entrevistado 8 manifestou o seu entendimento de que elas estavam defendendo o *know how* que haviam acumulado sobre os seus setores específicos a partir de sua responsabilidade de manter as empresas reguladas em um regime de concorrência, o que seria ponto fundamental da regulação. A preocupação das agências seria fazer com que uma autoridade antitruste sem especialização trabalhasse em cooperação e se valendo da expertise da agência reguladora, ciente de nuances e aspectos técnicos, quando fosse analisar casos desse setor. O entrevistado 8 considera que os debates foram, então, importantes para um amadurecimento institucional.

Além das agências reguladoras, houve preocupações similares externadas com relação ao sistema financeiro, por conta do papel do Banco Central (que seria a agência do setor) na análise da competição entre as instituições bancárias. A participação de representantes do Banco Central na discussão da reforma da legislação antitruste, porém, não foi encontrada na pesquisa documental. Entrevistados, no entanto, narraram tensões entre o órgão e as

---

<sup>85</sup> Manifestação durante audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para instruir o PLC 6/2009 em 14 de abril de 2009.

<sup>86</sup> Por mais que os conflitos envolvendo as atribuições de cada autarquia tivessem sido contornados após a aprovação da Lei Antitruste de 2011, inclusive com a celebração de acordos de cooperação, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 2019) tratou, no capítulo III, especificamente da interação entre as agências reguladoras e órgãos de defesa da concorrência, dispondo que a atuação dessas instituições deve se dar em estreita cooperação e privilegiando a troca de experiências.

competências almejadas para o novo Cade.

O Banco Central prevaleceu na época. Não houve ambiente para trazer essas competências do sistema financeiro integralmente para o Cade. Posteriormente, foi celebrado um convênio entre Cade e Banco Central que, de alguma maneira, equaciona o problema, dividindo as competências de modo que ambas as instituições atualmente atuam de forma complementar. Não é a melhor solução, mas pelo menos é uma solução. Mas isso foi uma questão apenas tangencial na discussão do projeto de lei (entrevistado 9).

#### **5.6.2.4. Participação da academia**

Sem que houvesse conflitos aparentes com a burocracia antitruste, a comunidade acadêmica também participou ativamente dos debates no Congresso. É possível dizer, inclusive, que estudiosos da área de antitruste que participaram do debate, seja pelo viés da economia, seja pelo viés do direito, têm uma atuação transversal, com relações contínuas com operadores do antitruste, sejam públicos (burocracia) ou privados (clientela), em seminários, cursos ou consultas, formais ou não. Muitos deles mantêm atividades paralelas às de ensino e pesquisa em universidades.

De maneira mais óbvia, a pesquisa documental encontrou diversos especialistas em políticas de defesa da concorrência associados a instituições acadêmicas ou de pesquisa que foram convidados a se manifestar em audiências públicas realizadas na fase de discussão no Legislativo.

Senadores e deputados ouviram especialistas ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica e Social (Ipea), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Em geral, esses acadêmicos ofereceram uma visão histórica e comparada das políticas antitruste que ajudaram na argumentação em favor da reforma pretendida pela burocracia antitruste.

#### **5.6.2.5. Grupo excluído do debate**

Aqui vale uma nota sobre uma parte da sociedade civil que não se fez presente publicamente nos debates, mas foi citada em algumas passagens. Seria possível inferir, a partir da justificativa para a própria necessidade de uma política antitruste, que os beneficiários de um ambiente de bem-estar econômico desejado em um mercado com livre concorrência, em que preços não sejam manipulados ou a qualidade de produtos aviltada, seriam os cidadãos ou consumidores, grupo mais numeroso e menos coeso. Porém, embora os direitos do consumidor tenham sido incluídos no escopo do “Grupo Interministerial com a finalidade de concluir os

estudos para criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência” criado em 2000 não foi isso que se verificou na prática.

A minha impressão é de que a sociedade civil, organizada ou desorganizada, ficou um pouco distante do debate. Associações de consumidores, por exemplo, se fizeram qualquer manifestação foi muito pontual. Não tiveram atuação com grande visibilidade (entrevistado 9).

Já no início da discussão, em 2000, já havia indicações de que a defesa do consumidor não seria diretamente tratada nesse debate. Além das diferenças entre as estruturas de defesa do consumidor — descentralizada, operada tanto por organizações não-governamentais quanto por órgãos públicos, nos diversos níveis de governo — e de defesa da concorrência — centralizada e unificada em nível federal —, não se encontraram na discussão momentos em que fosse dada voz aos interesses dos consumidores no debate sobre a reforma do SBDC.

Quando a consulta pública realizada em 2000 recebeu manifestações apresentadas ao anteprojeto elaborado pelo Grupo Interministerial, uma das sugestões foi sistematizada da seguinte forma:

Com relação à área específica de defesa do consumidor, críticas ao fato de a proposta ter sido elaborada sem a realização de fóruns de discussão que contassem com a participação das entidades de defesa do consumidor e sugestões no sentido de que fosse criado um Conselho para auxiliar na formulação da respectiva política nacional.<sup>87</sup>

Não há registros, porém, de que essas sugestões tenham levado a iniciativas de inclusão de representantes da área de defesa do consumidor na discussão. Num movimento que reconhecia a exclusão, o projeto encaminhado pelo Grupo Interministerial à Casa Civil da Presidência da República em 2002 separou as ações de defesa do consumidor daquelas relacionadas à defesa da concorrência que, afinal, receberam a atenção do Congresso — e desta pesquisa.

O poder dos consumidores, ficou restrito praticamente ao voto, que elege os políticos que formulam as leis e que participam do processo de implementação da política antitruste. Essa observação acaba por trazer à tona a observação de Weber (1994, p.225) de que, “Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público”.

---

<sup>87</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000> Acesso em 30 set. 2022.

## 5.7. O protagonismo da burocracia nas negociações políticas

Até este ponto, esta sessão aponta como houve longas negociações antes da aprovação final do projeto de lei de reforma do SBDC. Ainda que não dissessem respeito a pontos centrais da proposta defendida pela burocracia antitruste, elas demonstram como o Congresso, ao longo de quase cinco anos, propiciou que conflitos específicos fossem evidenciados e, então, equacionados.

As negociações sobre o projeto no Legislativo tiveram singularidades que devem ser destacadas, inclusive para melhor situar como a burocracia antitruste ocupou papel tão relevante durante a tramitação no âmbito político.

Apesar de se tratar de uma proposta incluída entre as prioridades do governo, no PAC, não havia nela as características que fizessem com que o Executivo lançasse mão de instrumentos que teria à disposição no seu poder de negociação com o Congresso, típico do presidencialismo de coalizão. O entrevistado 10 deu uma contribuição que ilustra esse entendimento dos políticos sobre a posição da proposta na agenda pública. Segundo ele, havia entre os parlamentares a clareza de que se tratava de uma inovação legislativa relevante, mas não ao ponto de o projeto ser

a coisa mais importante do país e, se não passar, o governo não ser reeleito ou eleger a sucessora, no caso a Dilma. Então, não ia mudar nada na vida de ninguém. A verdade era essa. A gente sabia da importância, mas, enfim, a gente não estava falando do Bolsa Família, né? Ou do Mais Médicos ou do Minha Casa Minha Vida ou do PAC.

Como um corolário dessa observação sobre a posição e a visibilidade do projeto entre as prioridades da agenda política, tanto para o governo, quanto para a oposição e para a própria sociedade, esta pesquisa não encontrou registros de que houve eventos comuns à barganha geralmente estabelecida entre governo e Congresso. Ainda que o projeto previsse a indicação de conselheiros e do superintendente-geral do Cade pela Presidência da República, com a subsequente aprovação pelo Senado, ou seja, pelo mundo político, não houve uma relação clara entre as negociações e o avanço de demandas de parlamentares na agenda do Executivo (por meio, por exemplo, da nomeação de aliados para cargos públicos ou da liberação de recursos orçamentários ou de emendas parlamentares). A negociação no Legislativo, então, foi absolutamente centrada nos atores da burocracia antitruste, que se encarregaram pessoalmente de resolver disputas com atores de outros setores da sociedade civil (clientela, ou empresas e advogados) e do próprio governo (Ministério Público e agências reguladoras) que apresentaram interesses na proposta.

Tendo em vista essas características, é notável o sucesso da burocracia antitruste para fazer avançar a sua proposta sem grande descontinuidade, competindo não apenas com outras matérias de grande importância para o governo, de maior visibilidade pública, mas também com momentos de instabilidade política em que a relação entre governo e Congresso perdia fluência naquele período.

As singularidades das negociações sobre a legislação antitruste podem inclusive ser consideradas como positivas para o sucesso da empreitada liderada pela burocracia do setor. Afinal, sem tanta visibilidade, as atenções dos políticos seriam mais limitadas, permitindo que os atores burocráticos ocupassem o espaço da política nas negociações, não ao ponto de relegar aos parlamentares uma “posição de espectadores”, como observou Loureiro *et al.*, 2010, mas assumindo o protagonismo no processo de negociação.

Com efeito, na audiência pública conjunta de três comissões do Senado, em 23 de setembro de 2009, o senador Wellington Salgado, presidente e relator do projeto de lei, pediu para que o Cade, ali representado pelo seu então presidente, Arthur Badin, realizasse as negociações para suprir as necessidades dos congressistas de resolver os conflitos em curso. Como exemplo, Salgado citou reunião entre representantes do Cade e de agências reguladoras, que fizeram avançar os entendimentos entre os órgãos. “A conversa entre vocês é importante para que [o projeto] venha a acontecer”, afirmou o senador em certo momento, argumentando que “muitas vezes todos acham que os senadores entendem de tudo. E não entendem de tudo. É impossível entender de tudo. [...] Os senhores [representantes da burocracia] detêm mais conhecimento do que nós, senadores”.

A ação de Wellington Salgado coincide com o que Aberbach *et al.* (1981, p. 105) observaram, ou seja, a instrumentação que os políticos fazem dos burocratas, que atuam como “ferramentas inteligentes” para orientá-los nos debates, assessorando-os no processo decisório, deixando claro que a responsabilidade pela decisão já não seria da burocracia. Da mesma forma, corrobora o que Peters (2002) identificou como uma barganha que os políticos fazem com a burocracia, que emprestaria os seus conhecimentos técnicos para subsidiá-los nas decisões sobre as políticas públicas, com o cuidado de que não invadam as suas prerrogativas.

No caso analisado nesta pesquisa, em que a burocracia antitruste concorreu pela liderança do processo com os políticos, um dos pontos explorados nas entrevistas semiestruturadas foi justamente a percepção dos atores burocráticos com relação ao protagonismo por eles desempenhado no processo de aprovação da legislação de 2011. Alguns dos trechos das entrevistas expressam essa visão.

Vamos combinar que isto aqui [o projeto da lei] é uma pauta da *policy* em direção à *politics*, e não da *politics* em direção à *policy*. Nós construímos isso aqui dentro do governo. O Daniel Goldberg construiu, na época, fez o projeto de lei, foi para o Congresso. Foi uma agenda em que nós capturamos a *politics* (entrevistado 10).

Sem a menor dúvida, a iniciativa foi de pessoas do órgão, da administração direta e indireta, se pensar no Cade como uma autarquia. Todo o esforço de aprovação foi iniciativa também das pessoas que ocupavam cargos nos órgãos relevantes. Algumas poucas lideranças parlamentares assumiram também o projeto e passaram a batalhar por ele. Mas assim, eu arrisco dizer, considerando a eficiência do nosso Congresso, que se não tivesse havido um empenho enorme da burocracia, se quiser chamar assim, esse projeto estava lá engavetado até hoje (entrevistado 9).

Eu tinha a impressão de que a gente tinha um protagonismo muito grande nesse processo. [...] Estávamos muito empolgados na época (entrevistado 1).

Foi muito comum os entrevistados se colocarem em posição de *policymakers*, utilizando-se de expressões como “nós aprovamos”, “a nossa lei”, “ganhamos a negociação” etc.

Eu digo que nesse projeto de lei, apesar de ser um processo extremamente político, a gente acabou meio que ganhando no argumento técnico mesmo. Eu acho que a outra coisa que fez isso acontecer foi esse projeto ter um padrinho que não desistiu, que no caso fui eu (entrevistado 6, que se referiu a sua “paternidade” com relação à proposta).

Esse envolvimento se expressa na forma como dois dos entrevistados com grande senioridade profissional e acadêmica, como os demais, descreveram, utilizando as mesmas palavras, o processo de aprovação da lei: “melhor experiência profissional da minha vida”.

O protagonismo nas negociações é reforçado pela percepção do que foi obtido ao final do processo legislativo. Os entrevistados manifestaram de diferentes formas que a aprovação da reforma foi uma vitória, tanto pessoal quanto do grupo do qual faziam parte.

Na época, a minha percepção é de que foi uma grande vitória para a gente. E eu lembro que a gente foi na votação, ficou na arquibancada [galerias] do plenário, comemorou quando passou a lei, e saiu para comemorar num bar (entrevistado 1).

Eu me lembro que a gente estava dentro do plenário da Câmara dos Deputados no momento da aprovação. Devíamos estar em umas dez pessoas ali, e tinha uma turma enorme lá nas galerias. Na hora que foi aprovado, foi um aplauso, uma festa. (entrevistado 9).

É uma história que tem um final feliz (entrevistado 8).

Esses relatos servem como mais uma evidência de que a essência da reforma objetivada pela burocracia antitruste foi mantida, levando à percepção de êxito.

A despeito disso, os atores burocráticos avaliaram que o processo de aprovação da reforma foi mais demorado que o desejado. Afinal, havia uma meta clara: “a missão é ter um sistema antitruste eficaz”, nas palavras do entrevistado 8. Com consensos decantados e esse

senso de missão típico de grupos de interesse, de acordo com os entrevistados, a nova política pública poderia ter sido introduzida com mais urgência, em um prazo ainda mais exíguo. “[O processo] só foi lento, muito lento, excessivamente lento”, disse o entrevistado 8, no que foi acompanhado por outros entrevistados:

O projeto foi andando dentro da vagarosidade natural desse tipo de projeto. Quando você manda um projeto de lei, o grau de otimismo em relação ao passo dele é, em geral, exagerado. [...] Acharam que em seis meses [a tramitação] tinha acabado. Obviamente demorou anos, como em geral acontece com esse tipo de legislação, não é uma coisa rápida (entrevistado 3).

A partir daí [entrada do projeto na pauta do PAC] passaram-se quatro, cinco anos. Não é tanta coisa assim se você pensar em todas as mudanças envolvidas e todo mundo que seria afetado. Naquele momento, eu achava que entrar no PAC significava que ia ser aprovado seis meses depois — e isso nunca ia acontecer — e que, portanto, a coisa tinha desaquecido. Mas não tinha desaquecido. Acho que fazia parte do processo de aprovação e revisão do projeto de lei. Hoje eu consigo ver que, o que era a minha frustração em determinados períodos, fazia parte, estava dentro de um horizonte temporal razoável para um projeto como esse. Tinha uma ingenuidade e um otimismo que dava em frustração de que uma mudança desse porte poderia ser alcançada em seis meses. Isso nunca iria acontecer (entrevistado 7).

Em meio a essa assincronia entre o que os burocratas interpretavam como um tempo razoável para que a proposta fosse transformada em política pública ativa e a realidade estava justamente o desempenho do papel dos atores políticos, a quem, como observaram Aberbach *et al.* (1981) e Peters (2002), coube a decisão final e, para chegar até lá, usaram de suas prerrogativas, ou seja, ampliar o debate, seguir as etapas regimentais do âmbito legislativo, o que consumiu um prazo mais longo do que os atores burocráticos podiam avaliar como “exagerado”.

No período em que trabalharam nas negociações e esperaram pela aprovação final do projeto, os atores burocráticos puderam fazer abstrações acerca do processo de negociação típico do *policymaking* em democracias. Em diversas passagens, os entrevistados para esta pesquisa reconheceram o processo de formulação democrática de políticas públicas, seus ritmos e liturgias.

Articular interesse é legítimo, é parte da democracia. O processo é esse, envolve articulação de interesses. [...] Naquele momento [de negociação do projeto] a gente achava que todo mundo era ‘do mal’, que o projeto não ia sair. Enfim, com o distanciamento você observa, percebe, reconhece que era do jogo também (entrevistado 7).

O processo legislativo é aberto, não é um ato administrativo. Ele comporta a participação não só da burocracia, mas dos agentes privados também, das empresas, associações. Todas elas têm interlocução com os parlamentares e os parlamentares acabam opinando e dando sugestões por meio de emendas. Então, o texto que saiu do Congresso não era o texto inicialmente desejado pela burocracia, embora possa ser

parecido, os principais objetivos estão ali, mas igual não é, exatamente porque o processo legislativo é poroso (entrevistado 5).

O Legislativo realmente é um outro mundo, é uma outra linguagem, que eu aprendi muito a duras penas. [...] É esse fluxo que você não vê, não controla (entrevistado 6).

Mas uma coisa que me surpreendeu, não porque eu esperava uma coisa diferente, mas por total ignorância minha mesmo: o processo legislativo melhorou a lei (entrevistado 8).

Em outra reflexão oferecida, um dos entrevistados discorreu sobre como a política seria importante para limitar o poder da burocracia, pensamento que faz parte das preocupações de estudiosos desde Max Weber.

O problema é que a burocracia pode se voltar para si mesma e corre-se o risco de perder o foco do propósito da política pública. Corre-se o risco de achar que o órgão público e o servidor são um fim em si mesmo. E nem eu consigo ver se não estou incorrendo nesse erro. O papel dos políticos, ou de outros atores, é importante para evitar esse risco (entrevistado 1).

Nesses trechos, os entrevistados expressam ideias semelhantes ao que Peters (2002) apresenta em seu trabalho, ou seja, que o jogo político é um componente essencial de governos democráticos e que melhora a qualidade das decisões.

Os parlamentares, no exercício do seu poder político, impuseram essa experiência aos representantes do SBDC ao longo do processo. O contraste entre os tempos da burocracia e os da política foram evidentes em diversos momentos da tramitação do projeto, de maneira similar ao que acontece com outras propostas em votação no Legislativo. Por exemplo, regimentalmente, se um projeto é aprovado em uma das Casas (Casa iniciadora da proposta), quando é enviado para a outra Casa (revisora), caso não haja mudanças, ele segue diretamente para sanção presidencial. Porém, se a Casa revisora — no caso do projeto de reforma do SBDC, o Senado — promove alterações, a proposta tem que voltar para nova votação na Casa iniciadora. E a cada início de discussão seja na Câmara, seja no Senado, é como se as negociações tivessem que recomeçar, já que, entre outros fatores, há renovação dos parlamentares a cada quatro anos, trazendo incertezas ao processo.

Justamente no Senado, os representantes do sistema de defesa da concorrência nacional demonstraram a sua pressa e seu desejo de que o projeto fosse aprovado sem que o texto enviado pela Câmara fosse alterado. “Ele queria muito aprovar no Senado sem emenda, porque aí ia direto para sanção presidencial”, afirmou o entrevistado 10, referindo-se a um dos representantes do SBDC à época. Ao notar a pressão dos burocratas sobre os legisladores, o senador Romero Jucá, em 14 de abril de 2009, passou uma mensagem aos “técnicos”:

Eu sou o relator da matéria e sou líder do governo, e quero registrar aqui a rapidez com que o governo quer ver votada essa matéria. Ela é igual à necessidade que nós temos de construir uma matéria que seja votada, se possível, por consenso. É uma matéria importante para o país. Nós não vamos usar de nenhum subterfúgio de tentar apressar o procedimento em detrimento da qualidade da matéria que nós queremos votar. Essa matéria, além, desta comissão, vai passar ainda na Comissão de Constituição, Justiça e na de Fiscalização e Controle, portanto, mais duas comissões debaterão essa matéria, e nós vamos discutir, claro, com rapidez, mas exaustivamente para que não fique nenhum ponto a descoberto. A ideia não é termos uma legislação que amanhã possa ser vítima de ações e de processo judicial em que, de certa forma, complique mais a concorrência do que ajude a dirimir as questões. Então, nós vamos ter o cuidado. O registro que o senador Arthur Virgílio faz, como líder da oposição, é o mesmo registro que eu faço, na mesma direção e na mesma sintonia, como líder de governo.

Na tentativa de conciliação entre rapidez e zelo pela qualidade da legislação, ao final daquele ano, todas as comissões já haviam produzido seus relatórios e o projeto estava pronto para votação em Plenário, com pedido de urgência regimental. Porém, naquele momento o senador Aloizio Mercadante, parlamentar da primeira linha da defesa dos interesses do governo, pediu a retirada da urgência e ainda apresentou emendas, o que enviaria o projeto de volta para as cinco comissões temáticas. Isso, na prática, atrasou a votação no Plenário do Senado em um ano. Porém, pelo menos uma das emendas apresentadas por Mercadante atendia diretamente os interesses dos burocratas, ao elevar o critério de faturamento das empresas envolvidas em fusões e aquisições que deveriam ser analisadas pelo SBDC. Ou seja, os interesses da burocracia antitruste foram atendidos pelo processo legislativo que, até pouco tempo antes, queriam ver acelerado.

Esse momento ilustra a interdependência que Peters (2002) enxergou na negociação que envolve atores burocráticos e políticos, sem a qual, sem os devidos cuidados, o resultado almejado pode ser comprometido. No caso analisado nesta pesquisa, os parlamentares demonstraram aos burocratas, pelo simples exercício de suas competências constitucionais em uma democracia, que o jogo político possui meandros que não estão no campo de percepção imediata da burocracia. Ainda que frustrados pela “demora” na aprovação da legislação que desejavam, os burocratas tiveram que aquiescer para não colocar o processo em risco e, assim, acabaram por compreender melhor a importância da política, inclusive para ampliar a legitimidade de sua proposta.

Ao mesmo tempo em que a análise empreendida nesta pesquisa demonstrou um caso de formulação de política pública onde a burocracia aparece como grupo de interesse protagonista em uma área complexa de regulação econômica, também deve-se lembrar que a política antitruste apresenta singularidades que precisam ser observadas, como visto na seção 4.1,

tendendo a ser consensual, o que pode ter contribuído para que o caminho à formulação da reforma nessa área fosse menos complexo do que de outras políticas públicas. Porém, essas observações não chegam a minimizar o destaque da burocracia antitruste como típico grupo de interesse em todo o processo de formulação até a aprovação da reforma do SBDC entre 2000 e 2011.

## 6. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Este trabalho teve como objetivo observar como atores burocráticos que operavam a política antitruste brasileira entre 2000 e 2011 participaram do processo de reforma da legislação de defesa da concorrência realizada nesse período.

Para isso, apresentou uma revisão bibliográfica em que o papel da burocracia na formulação de políticas públicas é analisado. Estudos anteriores observaram como atores burocráticos, detentores de conhecimentos técnicos, podem disputar o espaço de *policymakers* que seria reservado aos agentes políticos. A literatura analisada também trouxe observações sobre como a burocracia brasileira e latino-americana da área econômica, altamente especializada, foi determinante no desenho e implementação das políticas do setor em anos recentes. Estudos acerca de grupos de interesse complementaram o referencial teórico a fim de oferecer uma base para a análise empreendida acerca do objeto da pesquisa, ou seja, a ação da burocracia antitruste nacional no período delimitado.

As reflexões teóricas foram complementadas por observações empíricas, por meio de pesquisa documental em arquivos dos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e, principalmente, nas bases de dados do Congresso Nacional. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores de carreira e comissionados que atuavam em órgãos do SBDC na época da reforma da legislação.

A análise de conteúdo sobre as informações colhidas ao longo desta pesquisa aponta como atores burocráticos, organizados como um grupo de interesse, atuaram como protagonistas de todo o processo de reforma da legislação sobre defesa da concorrência no período delimitado, a partir de uma posição privilegiada para compreender o que consideravam ser falhas do sistema e, assim, propor medidas para o seu aperfeiçoamento.

Para que isso fosse possível, como visto, foi necessário que a burocracia se consolidasse como um grupo com interesses comuns. Por conta de sua formação profissional e acadêmica compartilhada — em geral economistas e bacharéis em direito, a maioria com formação em universidades estrangeiras —, pela proximidade com o dia a dia da operação da política pública e por uma rede de relacionamentos com a sua clientela e abertura de diálogo com políticos, a burocracia do setor possuía atributos de uma comunidade epistêmica. Mais que isso, tratava-se de um grupo homogêneo, com motivações e clareza de objetivos, que atuou de forma coesa especialmente nas suas interações com os altos escalões dos Poderes Executivo e Legislativo.

Essas observações coincidem com análises feitas anteriormente (LOUREIRO, 2006; LOUREIRO e ABRUCIO, 1998; entre outros) sobre técnicos governamentais na área

econômica, no contexto de redemocratização e de mudanças no entendimento sobre o papel do Estado, que ganharam influência na formação da agenda e da formulação das políticas públicas, tornando-se um dos “mais importantes *policymakers*” do governo (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 70). Esse é justamente o caso da burocracia antitruste, que lida com uma legislação pouco conhecida pelos cidadãos e ainda goza de grande autonomia, posto que organizada em forma de agência estatal.

Todos esses fatores foram importantes para a definição pela burocracia antitruste de consensos e estratégias para empreender as mudanças institucionais que consideravam necessárias, obtendo apoio tanto da clientela quanto de entidades internacionais, notadamente a OCDE, que monitoram as “melhores práticas” na área de defesa da concorrência em outros países, especialmente em democracias capitalistas consolidadas.

A burocracia antitruste brasileira encontrou nesse ambiente, mais que apoio e legitimação, motivação e argumentos para negociar a reforma da política de defesa da concorrência, que consideravam traduzir até mesmo o interesse público. Representantes da burocracia expressaram, tanto publicamente quanto nas entrevistas conduzidas para este estudo, que as mudanças almejadas se confundiam com interesses dos envolvidos, de fazer valer suas ideias sobre a sua área profissional, valorizando-a, fortalecendo-a e até melhorando sua imagem perante colegas estrangeiros. Nas entrevistas, ficou registrado que isso se confundia com desejos e questões morais que forneciam a motivação para que se levasse aquela tarefa a cabo, muitas vezes em jornadas de trabalho extraordinárias, além das rotineiras.

Também era clara a oportunidade de, com a reforma desejada, consolidar o SBDC, que ganharia mais poder na sua relação com o mercado e com o próprio Estado. Esse seria um interesse da burocracia antitruste, que, agindo racionalmente, segundo Niskanen (1971), maximizaria seu poder orçamentário, melhor tradução da ampliação de poder no ecossistema da luta por prioridade dentro do governo na competição com as demais políticas públicas em um Estado capitalista. “Acho que a burocracia, assim como todos os seres humanos, maximiza o poder”, ponderou o entrevistado 7.

Foi com esse tipo de motivação que os burocratas construíram o caminho para a reforma da legislação, empreendida, vale ressaltar, pouco tempo depois de aprovada a anterior. Como visto, as propostas encaminhadas para as autoridades do Executivo, ministros e presidentes da República, já haviam sido decantadas e detalhadas em fóruns de discussões entre os servidores do sistema, com a clientela e com entidades internacionais realizados antes mesmo do período analisado nesta pesquisa. Como resultado, o projeto já chegou com amplos consensos ao Legislativo, sendo que, no processo de elaboração, os burocratas ampliaram a sua autoridade

para, com conhecimento técnico acumulado, advogar em favor das próprias propostas. “Foi total uma agenda da tecnocracia, que convenceu os agentes políticos dentro do governo [...] e aí levou isso para o Congresso”, avalia o entrevistado 10.

Com apoio dos políticos no Executivo, a burocracia antitruste foi empoderada para participar, como protagonista das negociações empreendidas no Parlamento, com os demais grupos de interesse afetados por aquela reforma do sistema de defesa da concorrência. No Legislativo, a reforma do sistema antitruste nacional foi uma pauta que ignorou linhas partidárias, recebendo a unanimidade de votos em praticamente todas as etapas de tramitação — exceção feita a emendas ou destaques de texto específicos que não eram centrais à reforma pretendida. “Nós estamos remando a favor de um assunto que é de interesse do Brasil”, afirmou o deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP), principal voz da oposição ao governo na votação final do projeto.

As observações confirmam achados de estudiosos desde Max Weber, para quem a burocracia apresentava considerável nível de poder sobre os processos decisórios governamentais por deter conhecimentos técnicos específicos não disponíveis a outros atores, inclusive àqueles que, ultimamente, são responsáveis pela representação dos interesses da sociedade, como os políticos. Mais além, o autor alemão ainda previu que o protagonismo da burocracia, em uma sociedade capitalista, tenderia a aumentar.

De acordo com o que observou Aberbach *et al.* (1981), diante da complexidade da teia social e institucional, a burocracia aumenta o seu poder, estendendo sua influência também às prioridades do poder político e à formulação de políticas públicas. A compreensão dos aspectos técnicos, advinda da atuação prática da burocracia, em constante contato com a clientela, elevou a sua participação no processo de negociação com os interesses imediatamente afetados, ou seja, no próprio processo político. De forma análoga, Guy Peters (1995) também sugere que os burocratas estão em posição de elaborar as propostas e municiar os políticos, que seriam encarregados de aprová-las. As observações coincidem com o que Loureiro *et al.* (2010, p. 74) identificam: “no Brasil, a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é um dos seus atores mais importantes”.

Além dessas constatações, a pesquisa também revelou como os tempos da burocracia e da política não convergiram em todo o processo. E mostrou ainda como os representantes do sistema antitruste foram convocados pelos parlamentares para se sentar à mesa com outros grupos de interesse, com os quais consideravam ter negociações já superadas. Ou seja, mesmo que a burocracia antitruste tivesse segurança das mudanças legislativas que desejava, angariando inclusive apoio ostensivo de sua clientela e de contrapartes internacionais, ela teve

que se render aos tempos exigidos pelo processo político típico da democracia brasileira daqueles anos.

Ao final, os próprios representantes da burocracia foram capazes de reconhecer a importância da política, expressa no processo legislativo, como forma de legitimar a reforma pretendida entre os mais diversos atores sociais e grupos de interesse revelados no caminho, especialmente por força das prerrogativas que o Parlamento tem à sua disposição.

Em resumo, a reforma da política de defesa da concorrência de 2011 foi: (i) formulada pela burocracia antitruste; (ii) apoiada pela clientela; (iii) patrocinada por organismos internacionais; (iv) preservada durante a discussão no Congresso; (v) imune a debates ideológicos, ignorando, no Legislativo, preferências partidárias ou a disputa entre governo e oposição; e (vi) aprovada por amplo consenso, sem alterações substanciais.

Esse processo confirma o que teóricos da relação entre burocracia e política observaram, ou seja, que a burocracia tem um grande papel não apenas na execução de políticas públicas, mas também como formuladora, suprimindo uma lacuna de conhecimento técnico existente entre os atores políticos. Porém, se sua ação política é exercida sem a legitimidade conferida aos atores políticos, pode haver distorções.

Burocratas podem, por meio de um senso de profissionalismo e espírito público, esforçar-se para alcançar o interesse público. Mas se eles são deixados para conviver com grupos organizados sem supervisão política, eles podem concluir impraticável, politicamente perigoso e, finalmente, desnecessário e grosseiro definir o interesse público de maneira ofensiva para os participantes mais ativos, poderosos e até cooperativos (MAINZER, 1973, p. 115, *apud* ABERBACH *et al.* 1981, p. 14).

Portanto, como foi observado, com a percepção de estarem traduzindo o interesse público e atendendo a interesses coletivos e individuais (pelas motivações profissionais, morais e de maximização de poder institucional), deve-se considerar o entendimento de que a burocracia antitruste se constituiu em um grupo de interesse típico, com prioridades, propostas e estratégicas firmes e claras, que fez avançar a sua pauta em todo o processo da reforma institucional levada a cabo no período estudado. Assim, este estudo amplia a compreensão da literatura sobre grupos de interesse, já que identifica a burocracia antitruste como um deles, manifestando e advogando por suas ideias no debate da agenda das políticas públicas, inclusive com os demais grupos de interesse e com os atores políticos.

Há que se apontar, no entanto, que esse grupo estudado e a política pública na qual atua têm características singulares que limitam uma generalização imediata desse entendimento para outros casos em que a burocracia se apresenta como grupo de interesse e protagonista na

construção legislativa institucional. A burocracia antitruste é um grupo restrito e altamente especializado, que opera uma política pública de pouca visibilidade para grande parte dos atores políticos e sociais e que, como visto na revisão teórica, reúne consensos até mesmo entre escolas divergentes sobre política econômica. Tais características facilitarão o trabalho da burocracia antitruste que, com forte ligação com a sua clientela e fazendo parte de uma rede de conhecimento sobre as melhores práticas internacionais do setor, ocuparia, por força de seu grande poder técnico argumentativo e amplo respaldo, o espaço político para avançar as suas propostas sem maiores resistências.

De forma a testar as análises e conclusões desta pesquisa, como já mencionado, estudos futuros podem analisar o processo de reforma do SBDC a partir do ponto de vista dos atores políticos, o que não coube no escopo deste trabalho. A pesquisa documental conseguiu reunir poucas declarações de parlamentares que reconheceram o papel de burocratas no processo, o que pode ser complementado por entrevistas com atores políticos. Para isso, uma lista extensiva de políticos que atuaram no período aqui analisado é fornecida na seção 5.6.2. deste estudo.

Cabe mencionar ainda que no processo dessa pesquisa, também foi identificado que grande parte dos políticos com atuação destacada na discussão das propostas de reforma antitruste era composta por economistas e advogados, muitos deles com atuação acadêmica e formação no exterior. Entre esses nomes estão o autor do projeto de lei inicial, deputado Carlos Eduardo Cadoca, que tinha mestrado em economia em Harvard, e o relator final na Câmara, deputado Pedro Eugênio, que era professor de economia na Universidade Federal de Pernambuco. Assim como os técnicos desempenharam papéis de políticos, houve também políticos capazes de compreender e analisar as especificidades da política pública analisada, oferecendo apoio e contribuições.

Outra fonte de inspiração para novas pesquisas sobre a reforma da política antitruste pode se dar a partir de registros dos encontros entre atores burocráticos e sua clientela, que acontece sistematicamente nos seminários internacionais promovidos pelo Ibrac. A interação entre os servidores do SBDC, advogados e economistas especializados que representam grandes empresas com processos no âmbito do sistema pode revelar os conflitos e consensos existentes entre esses grupos de interesse. Tais encontros devem produzir documentos e anais que podem ser alvo de observações futuras.

Tanto uma análise da reforma da legislação antitruste pelo ponto de vista dos atores políticos como de outros grupos de interesse, privados, podem ser feitas levando em consideração estudos sobre autonomia e *accountability* (controle social) da burocracia, aspecto não abrangido por esta pesquisa. Segundo Peters (2002), a burocracia possui expertise,

independência, tempo, estabilidade e técnicas necessárias para atuar como um efetivo formulador de políticas. Porém, sua legitimidade e *accountability* em uma sociedade democrática devem ser alvo de escrutínio contínuo. “O desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo” (OLIVIERI, 2011, p. 1398). Conforme já mencionado, Weber já percebera em sua época um espaço de grande autonomia de atuação para os servidores públicos e preocupava-se em como controlar os aspectos técnicos utilizados pela burocracia, para os quais os atores políticos não têm informação ou formação suficiente para se contrapor ou exercer fiscalização (LOUREIRO, 2010).

Finalmente, a reprodução de observações de outros cenários em que haja uma atuação determinante da burocracia em uma reforma institucional com impacto direto sobre o seu setor de atuação, inclusive com redesenho de órgãos e mudança de *status* — de administração direta para autarquia ou agência — seria fundamental para testar as análises e achados feitos nesta pesquisa. Como exemplo, sugere-se observar o processo de formação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ora em andamento. Criada em 2020 pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), cuja análise pelo Congresso Nacional durou cerca de 10 anos, a ANPD, hoje ligada à Presidência da República, está prestes a se transformar em uma autarquia, com regras semelhantes às de agências reguladoras, com autonomia administrativa e financeira. Uma medida provisória com esse conteúdo (MP 1.124/2022) já foi aprovada pelo Congresso Nacional e aguarda sanção presidencial. As semelhanças entre o estudo desta pesquisa e esse caso se estabelecem também no fato de a transformação da ANPD em uma agência estatal ter recebido apoio de parte da sua clientela representada no Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPd) e ainda fazer parte das recomendações da OCDE. “A mudança também pode ajudar o país a conseguir entrar em órgãos internacionais, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que exige maior fiscalização nesta área”, afirma reportagem do jornal *Folha de S. Paulo* de 19 de outubro de 2022<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2022/10/senado-aprova-transformacao-da-anpd-em-autarquia.shtml>. Acesso em: 19 out. 2022.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. Bureaucrats and politicians in western democracies. In: **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Harvard University Press, 1981.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Editora FGV, 2010.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap. 2018.
- ARAGÃO, M. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- BACHRACH, P; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, 56 (4), pp. 947-952, 1962.
- BAIRD, M. F. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. DOI:10.11606/T.8.2017.tde-01082017-182440.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOBBIO, N. *et al.* **Dicionário de Política**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOITO, J. A. Estado e burguesia no capitalismo liberal. **Revista de Sociologia e Política**, 28: 57-73, 2007.
- BOND, P.; GARCIA, A. **An Anti-Capitalist Critique**. London: Pluto, 2015.
- BOZEMAN, B. A. Theory of Government "Red Tape". **Journal of Public Administration Research and Theory**, 3(3), 273-304, 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- CABRAL, M. A. M. Primeiro passo na política antitruste brasileira, Lei Malaia completa 70 anos. **Consultor Jurídico**, edição de 12 de dezembro de 2015. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2015-dez-12/mario-cabral-primeira-antitruste-lei-malaia-completa-70-anos>. Acesso em: 27 out. 2022.

CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Caderno Cade OCDE**. Assessoria Internacional (Asint), 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-lanca-caderno-sobre-cooperacao-com-ocde>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CARDOSO, M. R. G.; DE OLIVEIRA, G. S.; GHELLI, K. G. M. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, 2021.

CARVALHO, V. M. **Prefácio à publicação institucional *Defesa da Concorrência no Brasil 50 anos***. CADE, Brasília, 2013, p. 15, disponível em: [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade\\_-\\_defesa\\_da\\_concorrencia\\_no\\_brasil\\_50\\_anos-1.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cade_-_defesa_da_concorrencia_no_brasil_50_anos-1.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.

CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil Os Anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, pp. 109-129, 2002.

CONSIDERA, Claudio Monteiro. Uma breve história da economia política da defesa da concorrência. **Revista do Ibrac**, 2002, 9.5.

COSTA, H. de O. Democracia e participação na teoria pluralista. **Revista Cronos**, v. 8, n. 1, 9 jan. 2013.

COLETTI, P. **Evidence for Public Policy Design: How to Learn from Best Practice**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

DA MATA, M. Controle de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. **Política e Programação Econômica**, 10 (3), p. 911-954, 1980.

DANTAS, E. G. *et al.* **Prosopografia dos ajudantes do Ministério da Fazenda**. 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

DHAL, R. A. **Who governs: democracy and power in an American city**. New Haven and London: Yale University Press, 2005.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **Academy of Management Review**, 14(1), pp. 57-74, 1989.

FARINA, E. M. M. Q. Política antitruste: a experiência brasileira. **Anais do Encontro Nacional de Economia**, Brasília, DF., 18, 455-474, 1990.

FERRAZ, A. S. **A nova Lei Antitruste Brasileira: suas principais modificações na política antitruste e seus principais impactos econômicos**. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília: 2013.

FORGIONI, P. A. **Os fundamentos do antitruste**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Editora Paulicéia,

1994.

GOZETTO, A. C. O.; MORGADO, R. P. **Guia para construção de estratégias de *advocacy***: como influenciar políticas públicas. Piracicaba – SP: Imaflora, 2019.

GRAEF, A. Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, vol. 9, n. 1, jan./jun. 2010.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. The co-evolutionary policy style of Brazil: structure and functioning. In: HOWLETT, M.; TOSUN, J. (eds.). **Policy styles and policy-making**. London and New York: Routledge, pp. 115-136, 2018.

GUERRA FILHO, A. Political influence on Brazilian antitrust enforcement. **Journal of Antitrust Enforcement**, 9 (1), pp. 78-108, 2001.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, pp. 1-35, 1992.

HILL, L. Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy. **American Political Science Review**, 89(3), pp. 770-771, 1995. doi:10.2307/2083022.

HUACO, G. A. On ideology. **Acta Sociologica**, v. 14, n. 4, pp. 245-255, 1971.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, pp. 225-245, 2006.

JOIGNANT, A. The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990–2010. **Journal of Latin American Studies**, 43(3), pp. 517– 546, 2011.

LACK, A. M. **Lobby, corrupção e tráfico de influência: definir conceitos para compreender a relevância de uma regulamentação**. Dissertação (mestrado em Direito Constitucional). Programa de Pós-Graduação em Direito: Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2021.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 66, pp. 145-173, 2018.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, 65(4), pp. 463-492, 2014.

LUNA, S.V. de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. Editora Educ, 2ª edição, São Paulo, 2019.

LINDBLOM, C. E. The market as prison. **The Journal of Politics**, 44 (2), pp. 324-336, 1982.

LOUREIRO, M. R. A participação dos economistas no governo. **Análise-Revista de Administração da PUCRS**, vol. 17, n.2, 2006.

LOUREIRO, M. R. Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies. In: **Economists in the Americas**. Edward Elgar Publishing, 2009.

LOUREIRO, M. R. Economistas e elites dirigentes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 7 (20), pp. 47-65, 1992.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. **Anais do Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 1998.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 14, pp. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista Do Serviço Público**, 49(4), pp. 46-82, 1998.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 26, pp. 63-76, 2011.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse - as relações entre política e burocracia na literatura sobre o Brasil. In: **Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LINDBLOM, Charles E. The market as prison. **The Journal of Politics**, 44 (2), pp. 324-336, 1982.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. **World Politics**, 16 (4), pp. 677-715, 1964.

LOWI, T. J. **The End of Liberalism**. New York: Norton, 1969, pp. 86-87.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32 (4), pp. 298-310, 1972.

MAINZER, L. C. **Political Bureaucracy**. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973.

MARCONI, M. A. ; LAKATOS, E. M.. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARGOLIS, J. Comment on Niskanen. **Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 3, p. 645-659, 1975

MATIAS-PEREIRA, J. Políticas de defesa da concorrência e de regulação econômica: as deficiências do sistema brasileiro de defesa da concorrência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10 (2), pp. 51-73, 2006.

MCFARLAND, A. . Neopluralism. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, vol. 10, pp. 45-66, 2007.

- MILS, C. W. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Revista e atualizada. 25. ed. Petrópolis: Vozes, pp. 9-29, 2007.
- MONTEIRO, C. D. B. **Políticas Antitruste: Aspectos Relevantes para o Caso Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2003.
- MOTTA, L. E. O Estado, o poder, o socialismo: um livro “reformista”?. **Princípios**, v. 40, n. 161, pp. 09-40, 30 abr. 2021.
- MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, v. 22, n. 37. Porto Alegre - RS, pp. 7-32, 1999.
- NISKANEN, Jr. **Bureaucracy & representative government**. Routledge, 2017.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.
- OLIVEIRA, O.; FARIA, C. **Policy Transfer, Diffusion and Circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil**. *Novos Estudos*, vol. 36. n. 1, p. 13-32, 2017.
- OLIVEIRA, O.; PAL, L. Novas Fronteiras e Direções na Pesquisa sobre Transferência, Difusão e Circulação de Políticas Públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, vol. 52. n. 2, p. 199-220, 2018.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, pp. 147-168, 2007.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, n. 45, pp. 1395-1424, 2011
- PATTON, M. Q. . **Qualitative Research and Evaluation Methods**. Thousand Oaks, Sage Publications: USA, 2002.
- PELTZMAN, S.; LEVINE, M. E.; NOLL, R. G. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brookings papers on economic activity. Microeconomics**, 1989, 1989: 1-59.
- PETERS, G. **Politics of Bureaucracy**. Fifth Edition. Routledge: USA, 2002.
- PETERS, G. Policy Transfers between Governments: the case of administrative reforms. **West European Politics**, vol. 20, n. 4, pp. 71-88, 1997.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.
- POZZEBON, M.; PETRINI, M. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico interpretativa. In: TAKAHASHI, A. R. W. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, pp. 51-72, 2013.

PRADO, L. C. D. Política de concorrência e desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, nº 9, pp. 321-342, jul. – dez. 2011.

RADAELLI, C. **Policy Transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy**. Seattle: ECSA, 1997.

ROSE, R. **The Problem of Party Government**. London: Macmillan, 1974.

SALGADO, L. H. **Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. Texto para discussão nº 941. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2859/1/TD\\_941.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2859/1/TD_941.pdf). Acesso em: 21 set. 2022.

SALGADO, L. H. **Defesa da concorrência no Brasil: aspectos institucionais, desempenho recente e perspectivas de reforma**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. Texto para Discussão nº. 1386, 2009.

SALOP, S. C. What Consensus? Ideology, Politics and Elections Still Matter. **Ideology, Politics and Elections Still Matter (April 23, 2013). Georgetown Law and Economics Research Paper**, 2013, 13-007.

SANTOS, M. L. Teorias e possibilidades analíticas para o estudo dos grupos de interesse: uma introdução ao tema. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 395-424, out. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/8665>. Acesso em: 20 set. 2021.

SENHORAS, E. M. Defesa da concorrência: políticas e perspectivas. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 10, nº 1. São Paulo, 2003.

SILVA, L. A. **Burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: burocracia clássica e insulamento seletivo**. Cavalcante, PL; Lotta, G. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, pp. 20-45, 2006.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economic and Management Science**, 2 (1), pp. 1-21, 1971.

STONE, D. Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, pp. 545-566, 2004.

TODOROV, F. R.; TORRES FILHO, M. M. History of Competition Policy in Brazil 1930-2010. **Antitrust Bulletin**, v. 57, pp. 234-257, 2012.

TRUMAN, D. B. **The Governmental Process**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2ª ed. rev. e ampliada. São Paulo, Editora UNESP, 2006.

VORONKOFF, I. O novo sistema brasileiro de defesa da concorrência: estrutura administrativa e análise prévia dos atos de concentração. **Revista de Defesa da Concorrência**, Vol. 2, nº 2, pp. 144-179, 2014.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.** [s.l.] Basic Books, 1989.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Editora Universidade de Brasília, 1994.

WELLS, W. **Antitrust and the Formation of the Postwar World.** Columbia University Press. New York, 2003.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada

1. Qual sua formação acadêmica?
2. Onde você estava atuando e que posição você ocupava profissionalmente em 2011, ano da aprovação da lei de defesa da concorrência (Lei nº 12.529/2011)? Qual o seu período de atuação no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência?
3. Qual foi a sua participação no processo de formulação da Lei nº 12.529/2011 e em que qual período você se envolveu no processo?
4. No seu entendimento, porque não havia uma legislação do tipo até então? O que motivou a mudança na lei? Qual foi a inspiração para modelo brasileiro?
5. Foram formados grupos de trabalho para o processo de elaboração da lei e para a transição. Você poderia falar um pouco sobre esses grupos? Quem participou? Eram só servidores?
6. Você diria que os atores burocráticos que atuaram na formulação da lei formavam um grupo homogêneo, que defendia as mesmas ideias?
7. Quem (ou qual grupo) esteve à frente da formulação da lei (das primeiras propostas)? Quem (ou qual grupo) teria sido um grande incentivador da lei? Quem teria sido o principal negociador?
8. Qual a prioridade dada ao projeto de lei dentro do Poder Executivo? Como subiu na agenda ministerial até chegar à Casa Civil e, daí, até o Congresso?
9. Caso você tenha participado ou testemunhado o período de tramitação, debates e negociação da lei no Congresso, como foi esse processo? Houve resistências? Havia vozes discordantes? Quais parlamentares ajudaram a fazer a agenda prosperar até virar lei? Quais ofereceram maior resistência? Como você avalia a participação dos diferentes atores políticos e outros grupos de interesse durante o processo legislativo?
10. Como os representantes do mercado reagiram às propostas do projeto de lei? Houve apoio, pontos de divergências e/ou contribuições durante o processo de formulação da lei?
11. Em sua opinião, havia grupos com posições divergentes e conflitantes entre os atores burocráticos que atuaram na formulação da lei antitruste? Se sim, quem eram? Quais questões que geraram maiores controvérsias? Em sua avaliação, ao final do processo qual grupo foi mais bem-sucedido em ver seus pleitos atendidos pela nova lei?
12. Em sua opinião, a Lei nº 12.529/2011 teria sido cunhada mais pelo Poder Executivo ou pelo Legislativo?
13. Na sua percepção, qual grupo de atores teve maior influência na formulação da política antitruste brasileira: atores burocráticos, atores políticos outros grupos interessados?

### APÊNDICE B – Perfil da Burocracia Antitruste

| #  | Área de formação   | Nível de especialização          | Formação no Exterior | Servidor de carreira? | Foco da carreira   |
|----|--------------------|----------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|
| 1  | Economia           | Doutorado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Academia |
| 2  | Direito            | Doutorado                        | Sim                  | Não                   | Academia           |
| 3  | Economia           | Pós-Graduação <i>latu sensu</i>  | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 4  | Direito            | Doutorado                        | Não                  | Não                   | Governo e Academia |
| 5  | Economia           | Pós-Doutorado                    | Sim                  | Não                   | Governo e Academia |
| 6  | Economia           | Mestrado                         | Sim                  | Não                   | Governo            |
| 7  | Economia           | Mestrado                         | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 8  | Engenharia         | Doutorado                        | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 9  | Economia           | Mestrado                         | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 10 | Direito            | Doutorado                        | Não                  | Não                   | Governo e Academia |
| 11 | Direito            | Mestrado                         | Não                  | Sim                   | Governo e Mercado  |
| 12 | Direito            | Especialização <i>latu sensu</i> | Não                  | Não                   | Governo            |
| 13 | Direito            | Mestrado                         | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 14 | Economia           | Mestrado                         | Não                  | Não                   | Governo            |
| 15 | Direito            | Doutorado                        | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 16 | Direito            | Pós-Doutorado                    | Sim                  | Sim                   | Governo e Academia |
| 17 | Economia           | Doutorado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Academia |
| 18 | Direito            | Mestrado                         | Não                  | Não                   | Mercado            |
| 19 | Direito e Economia | Mestrado                         | Não                  | Não                   | Governo e Academia |
| 20 | Direito            | Doutorado                        | Não                  | Não                   | Governo e Academia |
| 21 | Economia           | Doutorado                        | Sim                  | Sim                   | Governo e Academia |
| 22 | Economia           | Doutorado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 23 | Direito            | Doutorado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 24 | Direito            | Doutorado                        | Não                  | Não                   | Academia e Mercado |
| 25 | Direito            | Mestrado                         | Não                  | Sim                   | Governo e Mercado  |

| #  | Área de formação   | Nível de especialização         | Formação no Exterior | Servidor de carreira? | Foco da carreira   |
|----|--------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|
| 26 | Economia           | Doutorado                       | Sim                  | Não                   | Governo e Academia |
| 27 | Direito e Economia | Doutorado                       | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 28 | Economia           | Doutorado                       | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 29 | Economia           | Doutorado                       | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 30 | Economia           | Mestrado                        | Não                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 31 | Direito            | Doutorado                       | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 32 | Economia           | Mestrado                        | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 33 | Economia           | Pós-Graduação <i>latu sensu</i> | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 34 | Economia           | Doutorado                       | Sim                  | Sim                   | Governo            |
| 35 | Engenharia         | Pós-Graduação <i>latu sensu</i> | Não                  | Sim                   | Governo            |
| 36 | Direito e Economia | Doutorado                       | Não                  | Sim                   | Governo e Mercado  |
| 37 | Direito            | Mestrado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 38 | Direito            | Mestrado                        | Sim                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 39 | Direito            | Pós-Doutorado                   | Sim                  | Sim                   | Governo e Academia |
| 40 | Direito            | Doutorado                       | Não                  | Não                   | Governo e Mercado  |
| 41 | Direito            | Doutorado                       | Sim                  | Sim                   | Governo e Mercado  |
| 42 | Direito            | Doutorado                       | Não                  | Não                   | Governo            |
| 43 | Direito            | Mestrado                        | Sim                  | Não                   | Mercado e Academia |

Fonte: Pesquisa documental e entrevistas

**APÊNDICE C – Convidados nas audiências públicas do  
PL. 3937/04 / PLC 6/2009**

| <b>Data</b> | <b>Evento</b>   | <b>Convidados</b>  |
|-------------|---|--|
| 16/05/2007  | Audiência Pública da Comissão Especial - PL 3937/04 - Cade e Defesa da Concorrência | <b>Elizabeth Mª Querido Farina</b> - Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<br><b>Nelson Henrique Barbosa Filho</b> - Secretário de Acompanhamento Econômico (SEAE)<br><b>Mariana Tavares de Araújo</b> - Secretária de Direito Econômico (SDE)  |
| 23/05/2007  | Audiência Pública da Comissão Especial - PL 3937/04 - Cade e Defesa da Concorrência | <b>Lúcia Helena Salgado</b> - Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<br><b>José Elaeres Marques Teixeira</b> - Procurador do Ministério Público Federal (MPF)<br><b>Sérgio Varella Bruna</b> - Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Consumo e Concorrência - IBRAC |
| 31/05/2007  | Audiência Pública da Comissão Especial - PL 3937/04 - Cade e Defesa da Concorrência | <b>Olavo Zago Chinaglia</b> - Advogado especialista em Direito Empresarial<br><b>José Tavares</b> - Ex-Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE)<br><b>Daniel Krepel Goldberg</b> - Ex-Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE)                                   |
| 12/06/2007  | Audiência Pública da Comissão Especial - PL 3937/04 - Cade e Defesa da Concorrência | <b>Flávio de Carvalho Pinto Viegas</b> - Presidente da Associação Brasileira de Citricultores (ASSOCITRUS)   |
| 27/06/2007  | Audiência Pública da Comissão Especial - PL 3937/04 - Cade e Defesa da Concorrência | <b>Ricardo Ingles de Souza</b> - Advogado<br><b>Paulo José Rocha Júnior</b> - Procurador da República<br><b>Sérgio Ferraz</b> - Professor de Economia da UFRJ<br><b>João Bosco Leopoldino</b> - Ex-Conselheiro do CADE.  |

| Data       | Evento   | Convidados   |
|------------|--|--|
| 14/04/2009 | Audiência Pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – PLC 6/2009  | <p><b>Arthur Badin</b> - Presidente do Conselho Administrativo de Direito Econômico - CADE</p> <p><b>José Elaeres Marques Teixeira</b> - Procurador Regional da República em Brasília</p> <p><b>Ronaldo Sardenberg</b> - Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL</p> <p><b>Gesner Oliveira</b> – Ex-presidente do CADE e presidente da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP</p> <p><b>Mauro Grinberg</b> - Presidente do IBRAC</p> <p><b>Pedro Zanota</b> - Presidente da Comissão de Estudos da Concorrência e Regulação Econômica da OAB São Paulo</p> <p><b>Carlos Ari Sundfeld</b> - professor da PUC de São Paulo</p> |
| 26/05/2009 | Audiência Pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – PLC 6/2009  | <p><b>Mariana Tavares de Araújo</b> - Secretária de Direito Econômico - SDE</p> <p><b>Juliano Alcântara Noman</b> - Superintendente de Serviços Aéreos da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC</p> <p><b>Marcelo Calliari</b> - Ex-Conselheiro do Conselho Administrativo de Direito Econômico - CADE</p> <p><b>Nelson Nery Júnior</b> - Professor da Universidade Estadual Paulista - UNESP</p>   |
| 23/09/2009 | Audiência Pública Conjunta com a Comissão de Infraestrutura e com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – PLC 6/2009 | <p><b>Antônio Augusto Brandão de Aras</b> - Procurador Regional da República da 1ª Região, Representante do Ministério Público Federal - MPF</p> <p><b>Ronaldo Mota Sardenberg</b> - Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL</p> <p><b>Arthur Sanchez Badin</b> - Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE</p> <p><b>Tito Amaral de Andrade</b> - Diretor de Concorrência do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional - IBRAC</p>   |

| Data | Evento | Convidados   |
|------|--------|--|
|      |        | <p><b>Pedro Zanotta</b> - Presidente da Comissão de Defesa da Concorrência da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/SP;</p> <p><b>Bernardo Figueiredo</b> - Representante do Fórum dos Dirigentes das Agências Reguladoras Federais;</p> <p><b>João Bosco Leopoldino Fonseca</b> - Membro da Comissão Permanente de Estudos do Direito da Concorrência e da Regulação Econômica da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/MG</p> <p><b>Mariana Tavares de Araújo</b> - Secretária da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE/MJ</p> <p><b>Rutelly Marques da Silva</b> - Secretário-Adjunto da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE/MF</p> |

Fonte: elaboração própria com base na pesquisa documental<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Fontes: Tramitação do PL 3937/2004 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/260404>. Tramitação do PLC 6/2009 no Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/89289>. Acesso em: 20 set. 2022.

### APÊNDICE D – Documentos analisados na pesquisa documental

| Data do documento | Documento  | Fontes e links para documentos   |
|-------------------|--|--|
| 11.08.2000        | Decreto de 11 de Agosto de 2000 (Revogado pelo Decreto nº 10.084/2019) do Presidente Fernando Henrique Cardoso que institui o “Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de concluir os estudos para criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência”. | <p>Decreto de 11 de agosto de 2000:<br/> <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn8998.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn8998.htm</a></p> <p>Decreto de 25 de agosto de 2000 que acresce dispositivo ao artigo 2º do Decreto de 11 de agosto de 2000.<br/> <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn9011.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn9011.htm</a></p> <p>Matéria jornalística sobre a designação dos integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial.<br/> <a href="https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4445.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4445.shtml</a></p> |
| 26.10.2000        | Publicação do Anteprojeto de lei de criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência e abertura de Consulta Pública no Diário Oficial da União do dia 26 de outubro de 2000, Nº 207-E   | <a href="https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/10/2000&amp;jornal=1&amp;pagina=3&amp;totalArquivos=362">https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/10/2000&amp;jornal=1&amp;pagina=3&amp;totalArquivos=362</a>  |
| 2000              | Relatório de Atividades Seae/MF de 2000  | <a href="https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000">https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2000</a>  |
| 2001              | Relatório de Atividades Seae/MF de 2000  | <a href="https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2001">https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2001</a>  |
| 2002              | Relatório de Atividades Seae/MF de 2002  | <a href="https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2002">https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/secretaria-de-acompanhamento-economico-seae/relatorio-de-atividades/relatorio-de-atividades-seae-2002</a>  |
| Dezembro de 2002  | Documento de Trabalho nº 26 Seae/MF. “O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de  | <a href="http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/seae/dt26.pdf">http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/seae/dt26.pdf</a>  |

| Data do documento | Documento  | Fontes e links para documentos  |
|-------------------|--|---|
|                   | Reestruturação”, apresentado como produto do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 11 de agosto de 2000, e assinado pelos representantes máximos do Cade, da SDE e da Seae.  |   |
| 03.03.2004        | Projeto de Lei nº 3.045/2004 apresentado pelo Deputado Fernando Gabeira  | <a href="https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/154919">https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/154919</a>   |
| 07.04.2004        | Projeto de Lei nº 3.937/2004 apresentado pelo Deputado Carlos Eduardo Cadoca   | <a href="https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node073d0z8ef512s12xs2iv53fj284440363.node0?codteor=233311&amp;filename=Tramitacao-PL+3937/2004">https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node073d0z8ef512s12xs2iv53fj284440363.node0?codteor=233311&amp;filename=Tramitacao-PL+3937/2004</a> |
| 12.09.2005        | Projeto de Lei nº 5.877/2005, de autoria do Poder Executivo, que reestrutura o SBDC - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.  | <a href="https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=299747">https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=299747</a>   |
| 06.10.2005        | Relatório <i>Peer Review</i> da OCDE “ <i>Competition Law and Policy in Brazil: A Peer Review</i> (2005)”  | <a href="https://www.oecd.org/daf/competition/35684126.pdf">https://www.oecd.org/daf/competition/35684126.pdf</a> (português)<br><a href="https://www.oecd.org/daf/competition/35445196.pdf">https://www.oecd.org/daf/competition/35445196.pdf</a> (Inglês)   |
| 08.03.2007        | Diário da Câmara dos Deputados – publicação da criação da “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.937, de 2004, do Sr. Carlos Eduardo Cadoca, que ‘altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que ‘transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências” | <a href="http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR2007.pdf#page=157">http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR2007.pdf#page=157</a>   |
| 23.05.2007        | Notas Taquigráficas de Audiência Pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência  | <a href="https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0663/07">https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0663/07</a>   |

| Data do documento | Documento   | Fontes e links para documentos   |
|-------------------|---|--|
| 31.05.2007        | Notas Taquigráficas de Audiência Pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência   | <a href="https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0753/07">https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0753/07</a>  |
| 12.06.2007        | Notas Taquigráficas de Audiência Pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência   | <a href="https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0799/07">https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=0799/07</a>  |
| 27.06.2007        | Notas Taquigráficas de Audiência Pública da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência   | <a href="https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/15342">https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/15342</a><br>A página da internet não contém a íntegra da audiência pública. Documento obtido junto à área administrativa da Câmara dos Deputados. |
| 05.12.2007        | Notas Taquigráficas de reunião para análise do parecer da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência   | <a href="https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=2218/07">https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&amp;nuSessao=2218/07</a>  |
| 18.12.2007        | Publicação no Diário da Câmara dos Deputados da Discussão e Aprovação do Projeto de Lei nº 3.937/2004 no Plenário                                   | <a href="http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2008.pdf#page=645">http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2008.pdf#page=645</a>  |
| 28.05.2008        | Resumo da Reunião da Comissão Especial Cade e Defesa da Concorrência  | <a href="https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/570033.htm">https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/570033.htm</a>  |
| 09.02.2009        | Projeto de Lei da Câmara nº 6/2009 (início da tramitação do PL 3.937/2004 no Senado)  | <a href="https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/89289">https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/89289</a>  |
| 10.03.2009        | Relatório do senador Romero Jucá à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933647&amp;ts=1630430089316&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933647&amp;ts=1630430089316&amp;disposition=inline</a>                            |
| 10.03.2009        | Notas Taquigráficas da reunião de apresentação do Relatório do senador Romero Jucá e início das discussões na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/597c2fd6-504c-4876-9292-55658be9ec0c">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/597c2fd6-504c-4876-9292-55658be9ec0c</a>  |

| Data do documento | Documento   | Fontes e links para documentos  |
|-------------------|---|---|
| 14.04.2009        | Notas Taquigráficas de Audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos para instruir o PLC 6/2009  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d9b6af18-7ea1-4d30-b3f5-d104f23f9ecc">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d9b6af18-7ea1-4d30-b3f5-d104f23f9ecc</a>   |
| 14.05.2010        | Relatório Peer Review da OCDE “Competition Law and Policy in Brazil: a Peer Review 2010”  | <a href="https://www.oecd.org/daf/competition/45154401.pdf">https://www.oecd.org/daf/competition/45154401.pdf</a> (português)<br><a href="https://www.oecd.org/daf/competition/45154362.pdf">https://www.oecd.org/daf/competition/45154362.pdf</a> (Inglês) |
| 26.06.2009        | Notas Taquigráficas de Audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para instruir o PLC 6/2009  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b3c272ac-9a59-43fa-ac32-93d3f7e34717">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b3c272ac-9a59-43fa-ac32-93d3f7e34717</a>   |
| 07.07.2010        | Relatório Legislativo Senador Cícero Lucena na Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado (CCT)   | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933782&amp;ts=1630430090350&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933782&amp;ts=1630430090350&amp;disposition=inline</a>                           |
| 09.09.2009        | Ofício nº 2244/2009/PRES/CADE. Encaminha memoriais do PLC 06/2009 ao Presidente do Senado.  | Documento indisponível na internet, obtido junto à área arquivística da administração do Senado Federal.  |
| 23.09.2009        | Notas Taquigráficas de Audiência Pública Conjunta com a Comissão de Infraestrutura (CI) e com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4cd415f1-e9e1-4f08-b1d6-d9d693b68110">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4cd415f1-e9e1-4f08-b1d6-d9d693b68110</a>   |
| 14.10.2009        | Parecer do senador Wellington Salgado à Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado (CCT)  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933683&amp;ts=1630430089595&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933683&amp;ts=1630430089595&amp;disposition=inline</a>                           |
| 14.10.2009        | Ata da 39ª reunião extraordinária na Comissão de Ciência e Tecnologia (CCT) do Senado em que foi aprovado o relatório do senador Wellington Salgado                             | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5ec162bf-8b1c-4991-9567-e400c0174b9a">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5ec162bf-8b1c-4991-9567-e400c0174b9a</a>   |
| 5.11.2009         | Parecer do senador Wellington Salgado à Comissão de Infraestrutura (CI) do Senado   | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933701&amp;ts=1630430089748&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933701&amp;ts=1630430089748&amp;disposition=inline</a>                           |
| 5.11.2009         | Notas Taquigráficas da reunião em que o parecer do senador Wellington Salgado foi aprovado na Comissão de Infraestrutura (CI) do Senado   | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5dcd0455-9049-48cf-8c5c-709b2133c23d">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5dcd0455-9049-48cf-8c5c-709b2133c23d</a>   |

| Data do documento | Documento   | Fontes e links para documentos  |
|-------------------|---|---|
| 10.11.2009        | Parecer do senador Romero Jucá à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933764&amp;ts=1630430090218&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933764&amp;ts=1630430090218&amp;disposition=inline</a> |
| 10.11.2009        | Notas Taquigráficas da reunião em que o parecer do senador Romero Jucá foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b4864af7-871a-4ed2-84ad-645dd50bc65e">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b4864af7-871a-4ed2-84ad-645dd50bc65e</a>                   |
| 08.12.2009        | Parecer do senador João Pedro à Comissão de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor (CMA) no Senado  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933728&amp;ts=1630430089964&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933728&amp;ts=1630430089964&amp;disposition=inline</a> |
| 08.12.2009        | Notas Taquigráficas da reunião em que o parecer do senador João Pedro foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor (CMA) do Senado  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/825f686c-ea7c-4bb8-8ac2-88c0ebfdc3ee">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/825f686c-ea7c-4bb8-8ac2-88c0ebfdc3ee</a>                   |
| 09.12.2009        | Parecer do senador Romero Jucá na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933746&amp;ts=1630430090080&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933746&amp;ts=1630430090080&amp;disposition=inline</a> |
| 09.12.2009        | Notas Taquigráficas da reunião em que o parecer do senador Romero Jucá foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado   | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/78f97169-6cf0-465f-b711-0be38c2be7d8">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/78f97169-6cf0-465f-b711-0be38c2be7d8</a>                   |
| 10.12.2009        | Pareceres nº 2.347 a 2.351 de 2009. Todos os pareceres aprovados pelas comissões do Senado foram lidos na sessão do dia 10 de dezembro de 2009 e publicados no Diário do Senado Federal nº 198, de 11 de dezembro de 2009, páginas 66.689 a 66.787. | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933755&amp;ts=1630430090149&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933755&amp;ts=1630430090149&amp;disposition=inline</a> |
| 07.10.2010        | Parecer às emendas de Plenário aprovado pela CCT  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933791&amp;ts=1630430090419&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3933791&amp;ts=1630430090419&amp;disposition=inline</a> |
| 07.10.2010        | Notas Taquigráficas da reunião em que foram aprovadas quatro das cinco emendas apresentadas por Aloísio Mercadante em Plenário  | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e6eda5ce-2a60-4555-a3a1-28113274642d">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e6eda5ce-2a60-4555-a3a1-28113274642d</a>                   |

| Data do documento                          | Documento  | Fontes e <i>links</i> para documentos   |
|--|--|---|
| 01.12.2010                                 | Diário do Senado Federal nº 198 de 2010. Publicação da aprovação do PL 06/2009 no Plenário do Senado | <a href="https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2971?sequencia=124">https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2971?sequencia=124</a>   |
| 02.12.2010                                 | Parecer Nº 1.612 do senador Francisco Dornelles aprovado no Senado                                   | <a href="https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2971?sequencia=129">https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2971?sequencia=129</a>   |
| 06.10.2011                                 | Diário da Câmara dos Deputados   | <a href="http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06OUT2011.pdf#page=318">http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06OUT2011.pdf#page=318</a>   |
| 07.12.2011                                 | Vetos Presidenciais ao Projeto de Lei da Câmara nº 6/2009 (nº 3.937/2004 na Casa de Origem)          | <a href="https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3373919&amp;ts=1663346315810&amp;disposition=inline">https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3373919&amp;ts=1663346315810&amp;disposition=inline</a> |
| 30.05.2022<br>(Data da última atualização) | Relação de todos os conselheiros e ex-conselheiros do Cade   | <a href="https://www25.senado.leg.br/documents/12427/30022/CADE/90d4c5b9-01b6-4557-a292-8a48b4b61e82">https://www25.senado.leg.br/documents/12427/30022/CADE/90d4c5b9-01b6-4557-a292-8a48b4b61e82</a>                             |

Fonte: pesquisa documental