

42º Encontro Anual da Anpocs
22 a 26 de outubro de 2018 - Caxambu – Minas Gerais

GT 21 – Os juristas na sociedade: conflitos políticos e sentidos do direito

**Os juristas na economia: juridificação e reforma das políticas macroeconômica,
de defesa da concorrência e regulatória**

Flávio Marques Prol (Cebrap)
Iagê Zendron Miola (Unifesp/Cebrap)
Fábio de Sá e Silva (University of Oklahoma)

1. Introdução

O estudo do “papel dos advogados no exercício do poder” (Rueschmeyer 1973, p. 78) está no centro das preocupações da sociologia do direito. Nas sociedades capitalistas contemporâneas, uma das formas mais cruciais de exercício do poder é definição e aplicação das regras de funcionamento da economia. Normas e instituições jurídicas estabelecem fronteiras entre a política e a economia, definindo os objetos, sujeitos e práticas (do Estado e de agentes privados) considerados legítimos no âmbito econômico. Se colocássemos na forma estilizada (e sempre arriscada) de polos em um contínuo, o que está em jogo na demarcação dessas fronteiras é ampliar ou restringir o poder decisório sobre a ação econômica, de um lado, da política (poder estatal) e, de outro, da economia (o mercado). Tal delimitação, por sua vez, não é dada, mas construída, entre outros fatores, pelos profissionais do direito e suas formas de engajamento com os processos de *policy-making*. Quem são esses(as) profissionais? Como se situam no tempo e no espaço? De que maneira eles(as) intervêm naqueles processos decisórios? Quais são as implicações dessas intervenções?

Neste artigo, enfrentamos essas e outras questões, em dois períodos históricos nos quais os juristas¹ atuaram na reforma de instituições e arranjos jurídicos para a governança da atividade econômica no Brasil. Na literatura sociojurídica dedicada ao tema, esses papéis são explorados de forma ainda empiricamente incipiente e fragmentária, além de teoricamente pouco elaborada. Boa parte dos trabalhos sobre a atuação dos juristas no contexto das reformas de liberalização da economia dos anos 1990, conforme revisão de literatura que apresentamos abaixo, anuncia um reposicionamento desses atores em relação a seu papel histórico no Estado brasileiro, mas oferece uma descrição pouco robusta de *como* se envolveram nas reformas. Esses trabalhos têm privilegiado a compreensão de como o direito e os juristas foram impactados pelas transformações na economia política, relegando a um segundo plano uma potencial imbricação, isto é, como os juristas também afetaram a economia política do período. Além disso, não encontramos diagnósticos sobre um momento potencialmente distinto de engajamento dos juristas com a economia, marcado por um realinhamento entre política e economia e que teve lugar, no Brasil, a partir dos anos 2000, com a emergência de um novo ativismo estatal.

¹ Utilizamos o termo “jurista” como sinônimo de “profissionais do direito”. Quando for o caso, ao longo do texto, precisamos se estamos falando de uma carreira jurídica específica, como a advocacia.

Neste texto, buscamos descrever como atuaram e que papéis desempenharam os juristas envolvidos em reformas institucionais em três âmbitos econômicos - as políticas regulatória dos serviços telecomunicações, de defesa da concorrência e fiscal – e em dois momentos distintos de realinhamento entre política e economia no Brasil: a liberalização econômica dos anos 1990 e a experiência neo-desenvolvimentista dos anos 2000. Os três estudos de caso que fornecem material empírico à análise foram produzidos por pesquisas desenvolvidas de forma independente (respectivamente, Sá e Silva e Trubek 2016, Miola 2014 e Prol 2018). A comparação tem por objetivo avaliar a aderência de um conjunto de hipóteses gerais sobre como os juristas atuam na economia, para além de possíveis particularidades setoriais. Os casos oferecem tal oportunidade porque, do ponto de vista da economia política em que se inserem, percorreram trajetórias semelhantes. Nos anos 1990, são sintomáticos de novos arranjos institucionais típicos da liberalização, respectivamente: as privatizações dos serviços públicos, a eliminação de mecanismos de controle de preços e a constrição do orçamento por meio de reformas legais. No período mais recente, de modo parecido, houve tensionamentos que aproximam os três âmbitos, em especial o avanço de políticas sociais (por meio, por exemplo, da universalização dos serviços públicos e do aumento dos gastos públicos) e de políticas industriais.

Os três estudos de caso foram realizados a partir de revisão da literatura pertinente a cada campo econômico, da análise dos seus arranjos jurídicos e de fontes secundárias (incluindo decisões judiciais, anteprojetos e projetos de lei e os debates ocorridos na tramitação legislativa) e de entrevistas semiestruturadas com advogados, economistas, gestores de políticas públicas e representantes da sociedade civil. Os casos fornecem uma base empírica de 71 entrevistas com atores relevantes dos diferentes setores. Com base nesses dados, descrevemos as alterações na economia política e as conectamos com a atuação de juristas identificados como sendo centrais para as reformas institucionais.

O artigo formula quatro hipóteses sobre o papel dos juristas na economia brasileira. Primeira, os juristas foram centrais nas reformas econômicas, em pelo menos três sentidos: *construindo* novos arranjos institucionais para a regulação da economia, *legitimando-os* frente a eventuais questionamentos da política e do mercado e, por fim, *resistindo* a iniciativas de transformação dos modelos inicialmente estabelecidos². Segunda, esses três papéis podem ser compreendidos como uma dinâmica cíclica na atuação dos juristas na

² Essa hipótese é uma generalização da formulação teórica desenvolvida por Sá e Silva e Trubek (2016).

economia que, uma vez completa, desencadeia e se conecta a um novo ciclo: *construção – legitimação – resistência – construção – legitimação – resistência*. Terceira, o desempenho desses papéis está condicionado (*path dependence*), em dois sentidos: os perfis dos juristas capazes de exercer poder na economia e as suas formas de atuação dependem da economia política de cada período, mas também das hierarquias do campo jurídico brasileiro. Quarta, tais ciclos – e o papel neles desempenhados pelos juristas – produzem efeitos de legitimação recíproca entre projetos de economia política e poder jurídico, o que contribui para manter os juristas em posição privilegiada do campo do poder estatal seja em períodos liberalizantes, seja em períodos intervencionistas.

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentamos uma revisão dos estudos sobre o papel dos juristas na economia, destacando as limitações que identificamos na literatura e detalhando a nossa proposta de contribuição. Nas três seções subsequentes, apresentamos os estudos de caso. Na seção 6, que conclui o artigo, analisamos comparativamente os casos e articulamos o que entendemos ser possíveis contribuições para a literatura sociojurídica sobre o papel dos juristas na economia, bem como potenciais desdobramentos em termos de agenda de pesquisa.

2. Os juristas na economia: mapeamento da literatura

Com frequência, os juristas são descritos na literatura sociojurídica como “construtores de instituições”, cujo trabalho envolve a definição de fronteiras entre a sociedade, o Estado e a economia (Halliday 1998 e Halliday e Karpik 1997). Não raro, também são caracterizados como “ideólogos conceituais” do capitalismo (Cain e Harrington 1994), responsáveis por criar as formas regulatórias através das quais ele se desenvolve (McCahery e Picciotto 1995). Os papéis dos juristas como “construtores institucionais” da economia e criadores das “formas regulatórias” do capitalismo foram analisados em diversos casos, como nos sistemas financeiros (Hartmann 1995), de tributação (Picciotto 1995), regimes de falências (Halliday e Carruthers 1993, 2009), arbitragem (Dezalay e Garth 1996) e regulação da concorrência (Dezalay 1992).

No caso brasileiro, o papel dos juristas na economia tende a ser abordado de forma indireta pela maior parte da literatura, isto é, pela via da sua atuação no campo do poder

estatal de forma ampla – como presidentes, ministros e parlamentares.³ O fenômeno da “sobrerrepresentação” dos juristas na política foi observado em diversos contextos do Sul global, notadamente na Ásia (Dezalay e Garth 2010) e na América Latina (Dezalay e Garth 2002, Pérez-Perdomo 2006), onde os advogados foram predominantes nas estruturas de poder do Estado. Nesses continentes, durante a maior parte dos séculos XIX e XX, a grande maioria dos presidentes, ministros, membros de gabinetes do governo, senadores, parlamentares e burocratas era formada por juristas.

O Brasil não é uma exceção, como indicam análises de sociologia política e das elites produzidas entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980 (Venancio Filho 2004 [1977], Falcão 1979, Simões 1983, Adorno 1988, Carvalho 2012). Juristas foram hegemônicos no desempenho de papéis políticos - durante o controle colonial de Portugal, no período imperial e na Primeira República – e historicamente representaram um “tipo de ideal aristocrático de governo”, legitimado por sua “formação jurídica geral e sabedoria prática”, capital familiar e laços com o poder político para ocupar posições estratégicas no Estado brasileiro (Dezalay e Garth 2002, p. 18).

No início dos anos 2000, uma atualização desse diagnóstico foi formulada por Dezalay e Garth (2002), colocando no centro da análise o papel dos juristas na governança da economia e das suas transformações. A análise desses autores enfatiza como os papéis históricos dos juristas na formação e gestão dos aparatos estatais foram impactados pelas transformações no contexto de liberalização e internacionalização econômica das décadas de 1980 e 1990. As reformas liberalizantes que ocorreram no período estariam relacionadas a disputas para governar o Estado e a economia que contestavam a soberania histórica dos juristas como elites de Estado e do direito como *expertise* de governo. A polarização ocorreu, em especial, com os economistas.

A ascensão dos economistas a posições dominantes dentro do campo do poder estatal teria representado um deslocamento dos juristas de perfil tradicional e a tentativa de consolidar um novo poder simbólico profissional como a tecnologia legítima do governo, sobretudo para a governança econômica. Os embates entre advogados generalistas e

³ Essa abordagem está conectada a estudos que descreveram as funções amplas desempenhadas pelos juristas na administração do Estado, disponíveis ao menos desde Tocqueville (2010 [1835]) e Weber (2004 [1919]). O diagnóstico de Tocqueville, da “sobrerrepresentação” dos juristas na política dos EUA, foi atualizado (Eulau e Sprague 1964, Larson 1977, Freidson 1986, Khademian 1992) e corroborado em contextos diversos do Norte global – como Alemanha (Rueschmeyer 1973) e França (Karpik 1999).

economistas teriam constituído, assim, a “história geral” da transformação do Estado na América Latina (Dezalay e Garth 2002).

Isso não quer dizer que os advogados tenham deixado de ser relevantes para a transformação institucional e gestão do Estado e da economia nos países latino-americanos, inclusive no Brasil. Ao invés disso, Dezalay e Garth sugerem que uma *nova* elite jurídica ganhou espaço. Uma elite jurídica integrada por advogados de empresas, alinhada aos padrões do pensamento jurídico norte-americano e aos seus modelos institucionais de regulação e prática profissional teria emergido no período.⁴ Assim, os juristas atuaram na redefinição das fronteiras entre política e economia, construindo limites à influência daquela sobre esta e privilegiando os mercados como mecanismos promotores de desenvolvimento.

A expertise estatal nos países latino-americanos mais baseada no conhecimento econômico e estadunidense, portanto, também afetou o direito e os juristas, embora em menor intensidade (Dezalay e Garth 2002, p. 47-48). Haveria um elemento de dependência de trajetória: o reposicionamento dos juristas foi condicionado pela estrutura do campo jurídico nesses países, não implicando uma uniformização completa ou sem adaptações do seu perfil e da sua atuação na economia.

A contribuição da hipótese de Dezalay e Garth para a atualização dos diagnósticos disponíveis sobre o papel dos juristas no Estado e na economia no contexto de liberalização é inegável. Entretanto, identificamos ao menos três limitações nessa abordagem. Primeira, a hipótese privilegia uma análise macrossociológica sobre as transformações do campo do poder estatal, oferecendo limitados subsídios à compreensão de como se deu a atuação reposicionada dos juristas enquanto “construtores institucionais” – isto é, que papéis efetivamente cumpriram nas transformações da economia entre os anos 1990 e 2000. O protagonismo na delimitação institucional das fronteiras entre economia e política passa a ser quase exclusivo dos economistas, com os juristas vindo “a reboque”.

⁴ Juristas remodelados tornaram-se agentes-chave para projetar e executar reformas que buscavam promover instituições “eficientes”, compatíveis com as demandas de liberalização econômica (Dezalay e Garth 2002, p. 164; 171). No Brasil, como sugere Engelmann (2011, p. 39), o polo de “advogados empresariais”, suas práticas profissionais e as relações com a constituição de instituições jurídicas e judiciárias alinhadas às demandas da esfera econômica se ampliaram ao longo das décadas de 1990 e 2000. As medidas liberalizantes de privatização e desregulamentação difundidas globalmente nas décadas de 1990 e 2000 foram moldadas por juristas e, ao criarem novas arenas de atividade econômica e abrirem caminho para a entrada de corporações multinacionais em novos mercados, também geraram demanda por advogados corporativos como mediadores entre empresas e entre elas e o Estado (Dezalay e Garth 2002, Pérez-Perdomo 2006, Shivji 2006, Gordon 2010, Rodríguez-Garavito 2011, Seong-Hyun 2011).

Segunda, se os modelos institucionais e econômicos desenvolvidos nos séculos 19 e 20 são explicados a partir dos juristas, o contexto de liberalização econômica tende a ser tomado integralmente como a variável explicativa das transformações da advocacia e do ensino jurídico (cf. Sá e Silva e Trubek 2016). Coloca-se em segundo plano o “papel constitutivo [dos advogados] na formação das relações de poder” (Cain e Harrington, 1994, p. 1).

Terceira, o diagnóstico de Dezalay e Garth (2002) não alcança uma nova onda de transformações da relação entre Estado e economia que tensionou o paradigma de liberalização. Como apontado pela literatura sobre “direito e desenvolvimento” (Schapiro e Trubek 2012, Trubek 2008, Trubek, Coutinho e Schapiro 2013) em meados dos anos 2000, houve um realinhamento entre política e economia em países emergentes, a partir do qual o Estado retomou protagonismo como agente promotor do desenvolvimento econômico.⁵ Este realinhamento está baseado em três pilares: democracia política, atuação do Estado na economia (sem estatização da economia) e indução ao crescimento econômico, com políticas de inclusão social (Schapiro e Trubek 2012, p. 47). Como este modelo demandou arranjos jurídico-institucionais próprios, a agenda de estudos dos juristas na economia se abre a uma atualização do diagnóstico sobre os seus potenciais novos papéis.

Nosso texto pretende dar conta das limitações que identificamos, descrevendo de forma empiricamente robusta como juristas atuaram nas transformações da economia brasileira no período de liberalização e a partir da emergência do novo ativismo estatal. A hipótese sustentada pelos estudos de caso é que os juristas foram centrais para o reposicionamento das fronteiras entre política e economia nos dois períodos, construindo e legitimando modelos institucionais para regulação da economia, transformando-os e resistindo às transformações. Essa atuação – que tem por um dos efeitos a criação de circuitos de legitimação recíproca entre diferentes projetos de economia política e o poder jurídico – esteve vinculada a disputas em torno da legitimidade das credenciais e da expertise jurídicas consideradas necessárias em cada momento e foi condicionada pela economia política de cada período e pela dependência de trajetória do campo jurídico brasileiro.

⁵ Também descrito como um período de um “novo Estado desenvolvimentista” (Mattos 2007, Boschi 2010, Bresser-Pereira 2010) ou de um “novo ativismo estatal” (Trubek et al 2013).

3. Os juristas na regulação das telecomunicações

Quando os serviços de telecomunicações no Brasil estavam sob monopólio estatal (o Sistema Telebrás), a reprodução do setor se dava, em sua maioria, dentro de um complexo relativamente autônomo, informado por lógica de Estado. A erosão do monopólio expôs o setor a uma nova gama de interesses e perspectivas⁶. Tensões, novas e antigas, emergiram: entre política e negócios, público e privado, nacional e estrangeiro.

Na Telebrás, essas e outras tensões eram geridas através de uma cultura de legalidade informada pela técnica. As empresas do sistema Telebrás eram sujeitas a leis e regulamentos, mas tinham discricionariedade relativamente ampla para organizar seus procedimentos internos. Tais decisões *técnicas* eram traduzidas com pouca ou nenhuma mediação para comandos *normativos*, os “padrões” ou “normas Telebrás”, considerados, no cotidiano das empresas, como obrigações jurídicas formais. Essa sobreposição entre soluções técnicas e comandos normativos, ou talvez subordinação da ordem jurídica por uma ordem técnica, dava aos engenheiros imenso poder no dia a dia do setor.

Para o pequeno grupo de advogados em início de carreira, portando diplomas de escolas de elite de SP, RJ e Brasília e decidido a se aventurar no incipiente campo da advocacia empresarial em telecomunicações, a erosão da Telebrás trazia oportunidades e desafios. Embora houvesse óbvia necessidade de mediação entre os interesses e expectativas de investidores estrangeiros e as normas e práticas jurídicas locais, estas normas e práticas não eram produzidas nem organizadas de forma coerente e autônoma. Em meio à incerteza, advogados tinham que produzir sínteses casuísticas, tendo em vista os múltiplos sistemas normativos existentes (que normas seriam aplicáveis) e as hierarquias sociais estabelecidas (como construir legitimidade contra engenheiros ou empresários estrangeiros). Obviamente, repetições desses procedimentos *ad hoc* não forneceriam base jurídica com a qual investidores privados se sentiriam confortáveis. Com a abertura do mercado em ritmo acelerado, seria necessária uma ordem jurídica mais autônoma e abrangente para o setor.

3.1 Construção de arranjos

Envolver-se em esforços de elaboração normativa não era algo novo para essa incipiente advocacia empresarial em telecomunicações. Em meados da década de 1980, quando o

⁶ Sobre o processo de liberalização e a reconstrução institucional do setor desde os anos 1980, ver, entre outros: Almeida (1998), Aranha (2005), Bolaño (2003), Braz (2014), Dalmazzo (2002), Pieranti (2011) e Ramos (2003).

governo buscava maneiras de entregar alguns serviços à iniciativa privada, advogados de empresas buscaram contribuir mediante interpretação criativa do marco legal existente, o Código de 1962. Mas eis que, mais uma vez, incertezas típicas de momentos de transição prevaleceram. Um advogado recorda que, na sequência destas reuniões e do recebimento de sugestões “o governo acabou editando... três normas diferentes para abrir serviços de telefonia celular para o setor privado”; mas nenhuma delas foi capaz de atraí-las: “Sem a emenda quebrando o monopólio estatal, ninguém se sentiu seguro para investir”.

A aprovação da referida emenda, em 1995, e da lei mínima, em 1996, garantiu a segurança que investidores demandavam. Todavia, este era apenas o início de um processo de reestruturação mais amplo, o qual envolveria a fragmentação e venda das empresas do sistema Telebrás e a mudança de um monopólio estatal para um regime de mercado.

Para tanto, tornou-se necessária a contratação de advogados para trabalharem em tempo integral em apoio às autoridades responsáveis pelo processo, o que se deu no âmbito de acordo entre a União Int. das Telecomunicações⁷ e o Min. das Comunicações. Tais advogados se viram diante de tarefa complexa. Nem todo tipo de reforma era suficiente para atender as expectativas dos investidores: consultores da McKinsey sustentavam que o sucesso do governo nessa aproximação dependeria da capacidade de o Brasil adotar modelos de inspiração estrangeira para a regulação e governança das telecomunicações.

Não é preciso dizer que essas reformas entravam em conflito direto com repertórios jurídicos e políticos dominantes no país, demandando verdadeira *reconstrução do Estado*. Para tanto, o governo precisaria contar com apoio jurídico para criar formas radicalmente novas. Inicialmente, advogados privados com reputação de “profundo conhecimento” da legislação das telecomunicações foram chamados a oferecer indicações. Três “bons advogados de direito público” foram assim indicados (de acordo com um desses advogados). Muito além de “bons advogados em direito público”, porém, esses profissionais portavam conjunto peculiar de capitais. Além de considerável experiência prática, eram conhecidos acadêmicos em direito administrativo em uma das principais faculdades de São Paulo, a da Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP).

Na medida em que o processo de reestruturação evoluiu, essa combinação de capitais e conhecimentos revelou-se de grande importância, pois, por meio de um projeto de LGT,

⁷ Organização internacional liderada pelos EUA e o Reino Unido que, à época, pressionava pela liberalização das telecomunicações.

esses advogados produziram o que seria visto como uma “revolução” no direito público brasileiro. Um dos principais e mais interessantes aspectos desta “revolução” foi a construção da Anatel como agência reguladora independente. Isto envolveu fazer ajustes em uma forma jurídica pré-existente, a *autarquia*.⁸ O projeto da LGT concebeu a Anatel como *autarquia especial*, com independência administrativa, autonomia financeira, sem subordinação a ente público e com dirigentes tendo mandato fixo e estabilidade (LGT, arts. 8 e 9). Além disso, a Anatel adquiriu poder de formular e fazer cumprir normas regulando a atuação de empresas no setor (LGT, arts. 19).

Essas inovações produziram reação imediata e “violenta” dentro e fora do campo jurídico. O estatuto jurídico de *autarquia especial* e o poder de criação normativa atribuídos à Anatel foram amplamente criticados por juristas como Celso A. Bandeira de Mello (2009) e Maria Sylvia Z. Di Pietro (2010). Mas uma vez que as mudanças trazidas pela LGT conseguiram sobreviver a estes e outros testes,⁹ a advocacia empresarial foi consideravelmente fortalecida. A reforma introduziu novas ideias para o setor, as quais, em muitos aspectos, eram mais favoráveis ao mercado. Além disso, criou um *corpus* legislativo singular e altamente especializado, cujo domínio se tornaria um trunfo para muitos dos modernos escritórios, bem como departamentos jurídicos, e outras organizações.

3.2 Legitimação de arranjos

A aprovação da EC e da LGT tornaram o setor de telecomunicações *formalmente* mais favorável ao mercado. Mas as memórias institucionais da era Telebrás continuaram a afetar teorias e práticas de regulação e governança na nova agência, a Anatel. Uma das razões para isto é que o primeiro conselho de administração da Anatel foi recrutado em meio aos mesmos engenheiros que costumavam elaborar e executar as normas Telebrás. Tais

⁸ Autarquias são formas jurídicas de direito administrativo brasileiro que se referem a entidades públicas com relativa autonomia. As autarquias foram introduzidas pelo regime civil-militar em 1967 como uma forma mais flexível para a estruturação de entes públicos. Por exemplo, por um longo período, as autarquias eram capazes de contratar funcionários utilizando contratos de trabalho do setor privado (CLT). Em 1992, todas as formas de entes públicos tornaram-se sujeitas ao mesmo regime jurídico de trabalho e muito da flexibilidade das autarquias foi reduzida.

⁹ Partidos de oposição, sindicatos, e indivíduos ajuizaram centenas de ações contra o processo de privatização e a LGT; nenhuma impediu, de fato, a quebra do monopólio estatal e o surgimento de um regime de mercado nas telecomunicações no Brasil. Curiosamente, uma das ações foi ajuizada pessoalmente por Bandeira de Mello e outros juristas dissidentes de direito administrativo e constitucional.

Diretores desprezavam pareceres jurídicos, ao mesmo tempo em que procuravam afirmar o seu *conhecimento especializado e racionalidade técnica* (de acordo com especialista).

Esse *etos* tinha óbvio impacto sobre os interesses e expectativas das empresas de telecomunicações: a formulação e implementação de normas pela Anatel se tornara mais opaca e idiossincrática do que elas poderiam ter antecipado; e isso tornou a relação com a agência mais conflituosa. Atividades de fiscalização e de sanção sobre universalização e qualidade dos serviços levaram a uma escalada nesses conflitos.

Mais uma vez, este contexto trouxe desafios e oportunidades aos advogados de empresas. Advogados são conhecidos pela capacidade de resistir ao poder mediante a mobilização de normas e instituições jurídicas, mas mobilizar normas e instituições jurídicas em telecomunicações não era tarefa fácil. A cultura regulatória da Anatel tornava a arena administrativa avessa a argumentos jurídicos.

Ir ao judiciário contra essa cultura regulatória e seus produtos era, de muitas maneiras, arriscado. Em primeiro lugar, advogados queriam manter os tribunais fora dos debates regulatórios. Em segundo lugar, eles tinham dúvidas de que os tribunais seriam capazes de lidar ou até mesmo de entender as questões complexas da regulação. Em terceiro, os advogados de empresas e a Anatel já estavam enfrentando outros antagonistas nos tribunais: Ministério Público e ONGs começavam a propor ações judiciais atacando regulamentos que, embora aceitáveis para as empresas, eram vistos como ameaçadores do “interesse público” e dos direitos de consumidor. Por fim, ir aos tribunais poderia produzir consequências diretamente adversas à clientela dos advogados de empresas. A razão é que a Anatel não hesitaria em retaliar as empresas que escolhiam a via do litígio.

No momento, porém, em que as multas impostas pela Anatel atingiram sete dígitos, as atividades de fiscalização e sanção se tornaram um verdadeiro fardo para as empresas. O receio de levar os pleitos ao judiciário foi superado por uma avaliação dos benefícios de curto prazo que poderiam advir desta escolha, tendo em vista as enormes multas impostas.

Neste meio tempo, ocorreram mudanças nos serviços jurídicos internos ao governo, as quais alteraram o equilíbrio no relacionamento entre tecnocracia, direito e advogados. Tais mudanças tornaram obrigatório *(i)* que advogados atuando em agências reguladoras fossem recrutados entre servidores das carreiras da advocacia pública e *(ii)* que os Procuradores Chefes dessas agências se reportassem ao Advogado Geral da União. Isto deu a advogados que atuavam internamente na Anatel considerável autonomia em relação ao Conselho de Administração. Como consequência, dez anos após a criação da Anatel,

seus advogados começaram a emitir pareceres jurídicos que exigiam padrões processuais mais rigorosos para as práticas regulatórias da agência. E apesar de o Conselho não ser obrigado a atender aos pareceres, escritos como meras recomendações, rejeitá-los ajudaria os advogados das empresas a levar casos mais robustos aos tribunais.

O resultado foi uma radical mudança no setor. Como as práticas regulatórias da Anatel tinham que ser mais cuidadosas em relação a procedimentos jurídicos internos, além de mais responsivas ao controle judicial, o antigo *etos* tecnocrático teve que se abrir para práticas institucionais mais próximas ao direito e para a expertise profissional dos advogados.¹⁰

Naturalmente, isso teve impacto na advocacia de empresas. De personagens com instrumentos e relevância limitados, em permanente disputa de espaço com engenheiros da Anatel e gerentes de negócios, tais profissionais se tornaram indispensáveis para companhias que precisavam navegar por uma teia regulatória cada vez mais *juridificada*.

Nesta nova e privilegiada posição, advogados de empresas despontavam como verdadeiros garantidores do processo de transformação iniciado com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). As controvérsias jurídicas que eles suscitavam impunham constrangimentos ao exercício do poder regulatório da Anatel. Tais constrangimentos pareciam conduzir a regulação em telecomunicações de volta ao curso pretendido após a privatização da Telebrás: um regime favorável ao mercado, com intervenção estatal em relações privadas ocorrendo, por princípio, em caráter mínimo. No entanto, um novo impulso de ativismo estava por vir.

3.3 Resistência

As questões jurídicas trazidas pelo advento de um novo ativismo estatal em telecomunicações e os consequentes desafios para advogados das empresas resultam da estrutura da LGT. O sistema foi projetado para separar os serviços pensados como de responsabilidade essencial do Estado, que exigiam alto escrutínio regulatório (“públicos”),

¹⁰ Por exemplo, um regulador relata que: “Dado o número de PADOs [procedimento para apuração de descumprimento de obrigações], começamos a contratar advogados e mais advogados, e a agência começou a parecer mais como um mini-tribunal... Isso até se refletiu no estatuto da agência: se você comparar nossos primeiros estatutos com o que temos agora, você vai ver que agora temos muito mais regulação dos atos processuais, muito mais regras processuais. Todas essas regras vinculam a forma como o Conselho de Administração opera, dando-lhe uma cara muito mais jurídica ou judicial... As decisões do conselho eram chamadas de atos, agora são chamadas de acórdãos, entende o que quero dizer? Então vamos encarar a realidade: isto está se tornando um tribunal. É um inferno.”

daqueles que, em sua maior parte, poderiam ser deixados às forças do mercado (“privados”). O processo regulatório variava: para os serviços considerados “públicos” os fornecedores deveriam ser selecionados por meio de licitações e a oferta era regulada por um detalhado contrato de concessão; para aqueles considerados privados, uma simples autorização era o que bastava. As tarifas dos serviços públicos são controladas, havendo ainda obrigações relacionadas à universalização do acesso. Tais requisitos não se aplicam para serviços considerados “privados”. A infraestrutura criada para os serviços prestados sob regime público reverte para o governo ao final da concessão (reversibilidade de bens); o mesmo não ocorre para serviços prestados sob o regime privado.¹¹

Quando o setor de telecomunicações foi privatizado, na década de 1990, os únicos serviços incluídos no regime público foram os de telefonia fixa. Todos os demais, incluindo telefones celulares (serviço móvel pessoal) entraram no regime privado. Telefones fixos ficaram sujeitos a um regime regulatório estrito, incluindo a exigência de cumprimento de planos para promover a universalização do acesso dos cidadãos às telecomunicações; outros serviços estavam livres de tais requisitos.

Esse sistema foi posto em xeque tanto por duas políticas que visavam expansão do acesso a internet banda larga: o Banda Larga nas Escolas e o seu sucessor, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)¹². Estas políticas afastaram-se da lógica da LGT de duas maneiras. Em um nível mais geral, elas incorporam uma nova filosofia de governança. Regras estritas e regulação estatal limitada sobre as empresas, embora nunca completamente implementadas, deram lugar à negociação permanente entre Estado e mercado, na medida em que o governo buscava envolver empresas na tentativa de alcançar objetivos de desenvolvimento industrial, bem-estar social, e participação democrática.

Mas em uma esfera mais específica e controvertida, essas políticas desafiaram o “espírito” dominante da LGT. No Banda Larga nas Escolas, empresas prestadoras de serviços de telefonia fixa no regime público tinham a obrigação de promover a universalização de tais serviços. Instalação e operação de *backhaul* se tornaram meios de fazê-lo, entendido o *backhaul* como estrutura de suporte à telefonia fixa. Mas o mesmo não podia ser dito em relação à obrigação de fornecer acesso à Internet nas escolas, a qual

¹¹ Isto ajuda a explicar por que as empresas resistiram as novas obrigações de *backhaul* em seus contratos de concessão, apesar de terem inicialmente apoiado essa solução. GOV-2 noticia que: “**As empresas não querem mais investir em *backhaul*, pois sabem que isso irá reverter de volta ao governo no final dos contratos de concessão; isso não é interessante para elas**”.

¹² Ver, entre outros, Peixoto (2010), Pena, Abdalla Junior e Pereira Filho (2012) e Duarte e Silva (2009).

não estava efetivamente relacionada com serviços de telefonia fixa e, portanto, não poderia ter sido introduzida no âmbito dos referidos contratos de concessão.¹³ Como forma de contornar tal obstáculo, esta obrigação foi incluída em adendos às autorizações que as tais empresas haviam obtido a fim de prestar outros serviços sob o regime privado, como serviços de telefonia celular. Todavia, obrigações desta natureza simplesmente não deveriam existir no regime privado.¹⁴

O PNBL parece mais benéfico para as empresas, mas, sob o ponto de vista jurídico-institucional, segue o mesmo padrão do Banda Larga nas Escolas. Ao invés de instalar e operar infraestrutura de *backhaul*, as empresas passaram a vender planos de Internet a preços mais baratos aos brasileiros. As tarifas e condições para vendas foram estabelecidas em Termos de Compromisso que essas empresas “voluntariamente” assinaram com o MINICOM e criaram obrigações jurídicas sobre serviços prestados em regime privado.

Assim, em ambos os casos, a divisão da LGT entre os regimes público e privado foi relativizada, mediante requisitos regulatórios em áreas que deveriam ser regidas por mecanismos de mercado, como reconhecem inclusive integrantes do governo.

Nesse cenário, novas formas de atuação profissional foram experimentadas e o significado da prática jurídica empresarial foi diversificado. Duas narrativas merecem destaque. A primeira é a que chamamos *resistência*. Ela inclui a negação da autoridade do Estado para impulsionar o setor (em comparação com o mercado), uma crença de que as soluções de política pública como o Banda Larga nas Escolas ou o PNBL são ilegítimas frente ao “direito”, e uma vontade concomitante de resistir a tais políticas.

Uma das formas pelas quais a resistência se manifesta é a produção acadêmica em direito. Advogados de empresas escrevem artigos que denunciam os movimentos adotados pelo Estado. Tais construções argumentativas ajudam a sustentar a aspiração de um regime

¹³ É bom destacar que ONGs de proteção do consumidor também questionaram se era correto relacionar o *backhaul* com serviços de telefonia fixa. A Anatel e as empresas elaboraram longos relatórios descrevendo o *backhaul* como infraestrutura que opera “em apoio às linhas de telefonia fixa”. As ONGs entendiam que serviços de banda larga de Internet deveriam ser tratados a partir de nova relação contratual entre empresas e agência e tinham receio de que o *backhaul* instalado no âmbito do Banda Larga nas Escolas pudesse não ser revertido para o poder público ao final dos contratos de concessão.

¹⁴ Um advogado mostrou seu desconforto com essa solução. Ele diz que: A maior surpresa que nós tivemos nessa negociação (sobre o *backhaul*) foi a Internet para as escolas. Porque para mim, trocar as estações multisserviços por *backhaul* era uma operação matemática – o quanto aqueles valiam em comparação com este. Mas então eles disseram: “Já que estamos fazendo trocas, queremos algo a mais”. E Internet nas escolas apareceu como esse “algo a mais”... **E então veio esse adendo às autorizações concedidas para que empresas fornecessem serviços sob o regime privado, estabelecendo obrigações para as quais não havia nada em troca, afirmando que as empresas estavam assumindo voluntariamente a obrigação de entregar Internet de banda larga para as escolas... Isso foi algo que criou muita incerteza.**

de mercado para serviços de telecomunicações, reclamando a intenção original da LGT em contraposição ao que pretendem os apoiadores de soluções de tipo neo-desenvolvimentista.¹⁵

A *resistência* também aparece na mobilização jurídica, na qual advogados de empresas se apoiam no capital e conhecimento que adquiriram após anos para juridificar a regulação visando a resistir a novas soluções de política pública. O Banda Larga nas Escolas traz um exemplo: por meio de uma única ação judicial, advogados confrontaram com sucesso a iniciativa do governo de incluir obrigações mais agressivas de *backhaul* em desfavor das empresas. A ação paralisou o processo de revisão do plano de metas de universalização, garantindo proteção aos interesses das empresas (Aranha et al. 2015, pp. 83-84).

A resistência coexiste e conflita potencialmente com o *engajamento negociado*. Neste caso, admite-se a autoridade do Estado para impulsionar o setor, havendo crença de que as soluções de política pública propostas pelo Estado são contestáveis, mas legítimas, além de suficientemente abertas para examinar como os clientes podem tirar o maior proveito possível deste novo contexto. De certa forma, é como se os advogados de empresas estivessem de volta ao tempo em que o raciocínio jurídico era, na melhor das hipóteses, auxiliar nos debates regulatórios, com a diferença de que a tecnocracia de estilo antigo foi agora substituída por um “experimentalismo” neodesenvolvimentista.

Na medida em que estes advogados “aprendem a lidar com... negociação”, nas palavras de uma especialista, eles também enfrentam a necessidade de desenvolver e mobilizar um conjunto diferente de habilidades profissionais. Além de mediar transações e propor ações judiciais, eles são cada vez mais obrigados a contribuir em conversas entre empresas e o governo. Isto significa avaliar os riscos de operações vis-à-vis as leis existentes, mas também imaginar arranjos institucionais que poderiam conciliar melhor os interesses das empresas e do governo, agindo, assim, como formuladores de um regime jurídico híbrido.

A persistência e o sucesso desta “advocacia prática” e o maior envolvimento de advogados de empresas em iniciativas de imaginação institucional dependem de muitos

¹⁵ Um exemplo está em Marques Neto (2010). Em revista especializada em direito das telecomunicações, ele argumenta que políticas como o PNBL “desprezam” os mecanismos existentes na LGT, ao passo em que “buscam alternativas à margem ou contra” esta lei. Para o autor, “poderemos ter, ao fim deste processo, eventualmente um incremento da oferta de banda larga aos cidadãos. É possível. Porém o resultado disso será a destruição do modelo que vem dando resultados e o retrocesso de décadas na higidez institucional do setor”. Esse é um sinal de que a *resistência* se constrói a partir do capital acadêmico acumulado por advogados de empresas. Marques Neto, da passagem transcrita, é advogado de empresas e professor de direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

fatores e movimentos. A resistência pode se beneficiar de decisões judiciais futuras que restrinjam “experimentos” em telecomunicações, de mudanças na orientação do governo, ou ambos. A litigância é alternativa limitada, mas ainda viável para resistir às exigências do governo, e há uma crescente oposição política a certos aspectos do novo ativismo estatal, o que pode repercutir na regulação e governança do setor. Ao mesmo tempo, outras forças podem estimular abordagens inspiradas no novo ativismo estatal — ou mesmo mais “autocráticas”. Entre estas está uma burocracia estatal mais forte, profissionalizada e capaz de resistir a pressões empresariais; um terceiro setor mais bem mobilizado e efetivo pressionando por universalização da Internet de banda larga e participação social nas políticas de telecomunicações; além de instituições públicas de controle da burocracia, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Retornamos a alguns desses pontos ao final.

4. Os juristas na política fiscal

Juristas tiveram papel central também nas reformas da política fiscal, tanto no período de liberalização econômica como no neo-desenvolvimentista. Mesmo mais recentemente, em um novo movimento de liberalização, juristas continuaram ocupando papel central para construir, legitimar e resistir à política, embora esse último ponto não será desenvolvido neste artigo (para o assunto, ver Prol, 2018). No momento mais liberalizante, a melhor maneira de compreender o papel de juristas é por meio da análise de seu papel na construção da Lei de Responsabilidade Fiscal e na sua legitimação perante e pelo Judiciário. A LRF se tornou a peça-chave na reforma jurídico-institucional da política fiscal no país e estabelece as principais obrigações da condução da política. No período novo desenvolvimentista, é possível observar como o papel dos juristas foi fundamental na flexibilização do regime anterior, seja por meio da aprovação de novos mecanismos institucionais, seja por meio de sua legitimação nos órgãos de controle. Foi a legitimação da flexibilização do regime pelos juristas que contextualiza a aprovação da nova rodada de reformas, a partir de 2016, que não será analisada neste artigo.

4.1 Construção de arranjos

Uma reforma jurídica da política fiscal ganhou o centro das atenções das elites políticas no Brasil a partir de 1998. Até então, o modelo macroeconômico que tinha sido escolhido pelo governo federal para combater a inflação não dependia exclusivamente de uma

política fiscal mais restritiva. Naquele ano, contudo, logo após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal apresentou um projeto de novo regime fiscal para o país por meio do Programa de Estabilidade Fiscal. Segundo o documento que apresentou o PEF, o novo regime fiscal dependeria tanto de transformações estruturais e institucionais, a exemplo da LRF, como de medidas de curto prazo, para permitir que o Brasil se inserisse de uma maneira diferenciada nos fluxos de capital internacionais (BRASIL, 1998a).

O documento que embasou o PEF era dividido em duas grandes partes: uma primeira de diagnóstico, a respeito do alegado desequilíbrio fiscal brasileiro; uma segunda, que compunha as partes 2, 3 e 4 do documento, sobre as medidas que já tinham sido adotadas e as que viriam a ser adotadas, tanto estruturalmente como no curto prazo (BRASIL, 1998a). Dentre as medidas a serem adotadas, várias dependeriam da atuação de juristas. Como estamos tratando da reforma da política fiscal, focaremos na aprovação da LRF.

O diagnóstico do PEF era o de que os resultados fiscais acumulados na década de 1990 demonstravam a deterioração fiscal após o controle da inflação em 1994. Além disso, o PEF admitia que o aumento da taxa de juros implicou maior carga de pagamento de juros no conjunto do setor público, o que prejudicava o equilíbrio fiscal (BRASIL, 1998a).

A partir do diagnóstico de desequilíbrio fiscal, o PEF apresentava reformas que já tinham sido realizadas e propunha outras que auxiliariam a reequilibrar as contas públicas, dentre as quais estava justamente a LRF (BRASIL, 1998a).¹⁶ Sobre a agenda futura, o PEF apresentou cinco eixos de mudança considerados estruturais: a regulamentação da reforma administrativa¹⁷; uma reforma da previdência; a aprovação da lei de responsabilidade fiscal e reestruturação dos gastos federais e do processo orçamentário, com a supressão de subsídios, o que permitiria a redução de despesas do governo.¹⁸; reforma tributária e da

¹⁶ Da perspectiva das mudanças já realizadas, o PEF destacou reformas constitucionais e legais que permitiram a ampliação de privatizações, todas que contaram com amplo apoio de juristas e criaram mercados para sua atuação (um dos exemplos é o setor de telecomunicações, já descrito). Além das privatizações, o PEF ressaltou a importância das mudanças na administração da dívida pública, com acordos de refinanciamento de dívidas dos Estados, de reorganização de bancos estaduais e de restrição de endividamento aos entes federativos (BRASIL, 1998a).

¹⁷ Aprovada em junho de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19.

¹⁸ O PEF anunciava ainda que a LRF definiria princípios básicos de responsabilidade, estabelecendo mecanismos prévios de ajuste voltados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal. A lei também definiria sanções para o desrespeito às regras e princípios. Em conjunto com a aprovação da LRF, segundo o PEF, o processo orçamentário seria reorganizado, para permitir maior transparência dos objetivos, metas e cronogramas das ações orçamentárias e melhorar sua formulação, acompanhamento e avaliação

Secretaria da Receita Federal; reforma trabalhista, para incentivar a “negociação direta entre empregadores e sindicatos”, entre outros objetivos (BRASIL, 1998a).

Como é possível perceber, essas propostas tornavam o papel de profissionais de direito chave para reestabelecer as fronteiras entre economia e política no Brasil da década de 1990. No contexto de implementação do PEF, a LRF foi proposta ao Congresso Nacional pelo Presidente da República quatro meses após o início do segundo mandato presidencial, no dia 14 de abril de 1999, por meio da Mensagem nº 485. De acordo com o texto dessa Mensagem, a LRF compunha o elenco de “inovações estruturais da Administração Pública” do PEF. A lei seria a “condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no país, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 1999, p. 15154). Em resumo, o projeto reduzia juridicamente o espaço da política na definição do orçamento público para reforçar a centralidade do mercado na alocação de recursos para serviços considerados fundamentais pelo Estado.

No que diz respeito ao papel dos juristas na reforma, é possível perceber como a criação de um discurso global sobre normas jurídicas para controle da política fiscal influenciou a reforma. A LRF foi influenciada por experiências anteriores. Além disso, organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE foram responsáveis por disseminar o discurso sobre a importância dessas experiências.

No documento “Anteprojeto de Lei Complementar da Reponsabilidade Fiscal”, publicado em dezembro de 1998 pelo governo federal, o governo federal apresentou duas fundamentações das medidas que são importantes de serem retomadas. Em primeiro lugar, o documento mencionou a influência internacional e apresentou três principais experiências que fundamentaram a proposta: a da UE com o Pacto pela Estabilidade e Crescimento (1997), a experiência dos EUA com o *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia. Todas elas forneciam ferramentas jurídicas e propostas de rearranjo institucional (como possibilidade de sequestro, metas de superávit e de endividamento e controle de despesas no Executivo Federal) que foram incorporadas.

Na sequência, o documento ainda mencionava a existência de “estudos técnicos externos”, que teriam sido realizados por organismos internacionais e que crescentemente estudariam e apoiariam ações para a melhoria da gestão fiscal e a reforma do Estado, sendo consensuais os objetivos de disciplina fiscal. (ver ainda, Prol, 2018).

4.2 Construção e legitimação de arranjos

No decorrer do processo legislativo, juristas parlamentares tiveram papel fundamental para adequar a proposta original da legislação, basicamente uma cópia de legislações estrangeiras, segundo o relator da Câmara dos Deputados que era da base do governo federal, às especificidades do ordenamento jurídico brasileiro. Após a aprovação nas duas casas do Congresso, a lei foi sancionada com vetos parciais pelo Presidente.

Na sequência, três partidos – Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) – pleitearam a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da lei, entre eles os artigos 4º, 7º, 11, 12, 17 e 20, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238, em julho de 2000, dois meses após a aprovação da lei.¹⁹ Paralelamente à ação dos partidos, também em julho de 2000, o então governador de Minas Gerais, Itamar Franco, pleiteou perante o STF, por intermédio da ADI nº 2250, a inconstitucionalidade dos artigos 35 e 51.

Os partidos alegavam diversas violações aos princípios federativo e da separação de poderes, pleiteando inclusive a inconstitucionalidade formal da legislação,²⁰ o que provocaria a declaração de inconstitucionalidade da lei como um todo, enquanto o governador de Minas Gerais argumentava apenas que a lei feria o princípio federativo.

Neste caso, os profissionais do direito foram fundamentais para legitimar a reforma. Os Ministros Ilmar Galvão e Carlos Ayres Britto (que o sucedeu, em 2003) foram relatores do julgamento das medidas cautelares nas duas ADIs, e o STF, cautelarmente, declarou inconstitucionais quatro dispositivos, interpretou conforme a constituição outros três artigos e considerou constitucionais todos os demais artigos questionados.²¹

19 O PCdoB propôs nova ação direta de inconstitucionalidade contra os artigos relativos aos limites de gasto com pessoal, por meio da ADI nº 2365, que foi apensada à ADI nº 2238. As ADIs nº 2241, nº 2256 e nº 2261, propostas pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) também foram apensadas à ADI nº 2238, por questionarem a legalidade do artigo que limita os gastos com pessoal.

²⁰ Neste caso, o argumento era o de que as emendas de redação aprovadas no Senado Federal alteraram a versão da lei aprovada na Câmara dos Deputados, o que exigia o seu retorno para a Câmara dos Deputados, mas isso não aconteceu na tramitação legislativa, e de que a lei, por disciplinar o artigo 163 da Constituição Federal, que determina que lei complementar regulará as finanças públicas, não poderia ter feito isso somente parcialmente, como era o caso. Segundo os proponentes da ação, o entendimento de que não é possível regulamentação parcial de dispositivo constitucional por meio de lei complementar teria sido enunciado pelo próprio STF, no julgamento das ADIs nº 4-7.

²¹ Com efeito, no julgamento cautelar da ADI nº 2238, iniciado em 28 de setembro de 2000 e concluído somente em agosto de 2007, o STF rejeitou por unanimidade a arguição de inconstitucionalidade formal da lei,²¹ deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia do §3º do artigo 9 (por maioria, em fevereiro de 2001), do §2º do artigo 12 (interpretação conforme), no §1º do artigo 23, da expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” e do §2º do referido artigo, na íntegra (em maio de 2002), e, por maioria, dos

4.3 Resistência

É possível diferenciar duas fases relevantes da política fiscal desde o início do estabelecimento de metas para o resultado primário (que começaram em 1999, com a Medida Provisória nº 1.716/1998 e passaram a ser exigência da LRF, a partir de 2000): uma fase contracionista, que prevaleceu entre 1999 e 2005; e outra fase expansionista, que durou entre 2006 e 2014 (GOBETTI; ORAIR, 2015, p. 7). As fases coincidem, de modo geral, com o contexto de liberalização econômica e de neo-desenvolvimentismo. Esta última fase, correlacionada à emergência do novo estado desenvolvimentista, ampliou o espaço do orçamento público e abriu margem para política industrial e políticas sociais, a partir de 2006.

Para além dos dados econômicos explorados por autores como Gobetti e Orair, é possível acrescentar uma análise jurídico institucional da política fiscal, a partir do papel dos juristas, que auxilia a sua compreensão. Da perspectiva institucional, foi a partir de 1999 que o Brasil começou a perseguir metas de superávit. De outro lado, foi a partir de 2006 que, juridicamente, juristas do governo federal aprovaram exceções ao cálculo de superávit, o que permitiu que o resultado primário efetivo fosse inferior, justamente para permitir maior investimento em infraestrutura. No redesenho das fronteiras entre política e mercado, juristas voltavam a usar a criatividade para alargar os espaços da política fiscal.

Assim, a mudança da gestão da política fiscal sugerida por Gobetti e Orair não pode ser compreendida sem que se leve em consideração as decisões jurídico-institucionais a respeito da continuidade do regime jurídico-institucional da política fiscal e macroeconômica como um todo, estabelecidas a partir de 1999 e que permaneceram mesmo após a eleição do candidato de oposição, Luiz Inácio “Lula” da Silva, para a presidência, em 2002. Ao contrário da retórica oposicionista que predominou no período em que FHC era presidente e mesmo durante as eleições, Lula adotou, a partir de 2003 e pelo menos no que diz respeito à política macroeconômica, um discurso e um regime jurídico institucional de continuidade.

No que diz respeito à política fiscal, a maior sinalização veio com a elevação das metas jurídicas para o superávit primário para o ano de 2003. O governo que se iniciava fazia questão de manifestar publicamente que a política fiscal deveria se preocupar

artigos 56 e 57 (em agosto de 2007), além de conceder interpretação conforme a Constituição aos artigos 21 e 72, nos termos do voto do relator (em fevereiro de 2003), e indeferiu todos os demais pedidos.

prioritariamente com a sustentabilidade da dívida pública, nos termos do PEF.²² De acordo com o diagnóstico compartilhado por documentos oficiais elaborados pelo governo (BRASIL, 2003; 2004), não havia alternativa ao aprofundamento do ajuste fiscal: o único caminho apto a contribuir com a credibilidade da economia brasileira.

Ao contrário do que alguns esperavam, contudo, o regime estabelecido pela LRF não eliminou a possibilidade de flexibilidade na política fiscal. Os dados de Gobetti e Orair (2015) demonstram que, após 2006, os resultados primários foram diminuídos, também por uma escolha política, ainda que traduzida jurídica e institucionalmente.

Em primeiro lugar, as próprias metas para os resultados primários do governo federal foram alteradas a partir de 2006. Embora em 2006 e 2007 as metas também tenham sido de 4,25% do PIB, como em 2004 e 2005, reduções do cálculo do superávit permitidas por lei começavam a autorizar que os resultados fossem inferiores à meta nominal de superávit. A possibilidade de que o cálculo dos resultados primários pudesse conter exceções foi prática estabelecida nas Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais entre os anos de 2006 e 2015, inicialmente para o Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), em 2006, e para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007 (PROL, 2014, p. 142).

Se, por um lado, é verdade que o constrangimento institucional da LRF não foi suficiente para coibir a redução do superávit a partir de 2006 e permitiu, inclusive, variações dentro da política fiscal expansionista, por outro, a partir de meados de 2013 e início de 2014, quando a redução do superávit tinha atingido seus patamares mais elevados na fase expansionista da política fiscal, tal constrangimento passou a ser mobilizado explicitamente pela oposição ao governo como um dos principais elementos de crítica à política fiscal e ao próprio governo como um todo. Importa ressaltar as críticas sobre o eventual desrespeito à LRF, que incluíram discussões sobre contabilidade criativa, pedaladas fiscais e irresponsabilidade fiscal, levaram ao impedimento presidencial.

É evidente que qualquer análise de um *impeachment* presidencial não pode ser realizada somente pelos argumentos técnico-jurídicos que são mobilizados pela acusação e pela defesa. A forma que a acusação tomou, contudo, revela indícios da profundidade das transformações que a LRF autorizou no país.

Com efeito, tanto a acusação como a defesa no processo de impeachment tinham interpretações próprias sobre as vedações da LRF e sobre a necessidade (ou não) de sua

²² Ver, nesse sentido, Brasil (2003, p. 8) e Brasil (2004, pp. 8; 17).

reforma. De acordo com a Resolução do Senado Federal que apresentou as sanções à Presidência, a denúncia por crimes de responsabilidade²³ foi julgada procedente pelo Senado, motivo pelo qual Dilma Rousseff era condenada a perder seu cargo. Como é possível perceber pela leitura dos itens de lei, a fundamentação do pedido de impeachment fazia referência ao desrespeito a regras relacionadas à gestão fiscal do governo federal.

Mais especificamente, a fundamentação do pedido de impeachment, como explicou a sentença que acompanha a mencionada Resolução, assinada pelo Presidente do STF, Ministro Ricardo Levandowski, baseou-se em duas condutas imputadas à Presidência como crimes: (i) tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União (as chamadas “pedaladas fiscais”); (ii) abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.

É impossível compreender a argumentação necessária para caracterizar as duas condutas como ilegais sem referência à LRF. Não é por acaso que o principal item do relatório do Senador Antonio Anastasia (PSDB – MG), advogado, no qual se analisa o mérito da acusação, feita também por profissionais do direito, no caso, os advogados Miguel Reale Jr., Janaína Paschoal e Hélio Bicudo, e dos argumentos de defesa, apresentados por José Eduardo Cardozo, e se conclui a respeito do descumprimento legal por parte da Presidência da República tem o título de “A Administração Pública Federal e o cumprimento da LRF”. A denúncia inicial, o relatório do Senador Antonio Anastasia (PSDB – MG), que serviu de fundamento para a emenda da denúncia original, e a própria definição final do processo de impeachment dependeram em seus argumentos, a todo instante, das alterações jurídico-institucionais promovidas pela LRF em 2000.

²³ Previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, art. 10, itens 4, 6 e 7 e art. 11, itens 2 e 3 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. O artigo 85, VI, e o artigo 167, V, da Constituição Federal estabelecem: “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: VI – a lei orçamentária; Art. 167. São vedados: V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Os artigos 10, itens. 4, 6 e 7, e 11, itens 2 e 3, da Lei 1.079/1950, estabelecem: “Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 4. Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo de lei orçamentária; 6. Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserve para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei” “Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 2 – abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; 3 – contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.”

Em relação à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União, segundo Anastasia, a prática seria vedada juridicamente pela LRF, no artigo 36, que dispõe: “é proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”.²⁴ A LRF também traz regras específicas para a instituição financeira que contrata operação de crédito com ente da Federação (artigo 33), o que alegadamente teria sido desrespeitado.

A parte da acusação relativa à abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional também depende de uma interpretação da LRF para ser compreendida. O argumento, neste caso, é o de que a Presidência da República teria editado decretos de suplementação orçamentária (ou seja, decretos que criam créditos suplementares para ações orçamentárias já existentes) que eram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente. Diretamente, a edição desses decretos, violaria o artigo 4o da Lei Orçamentária Anual de 2015 (esse artigo 4o está previsto em praticamente todas as LOAs), que prevê que a abertura de créditos suplementares deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o respectivo exercício.

É evidente que o alegado descumprimento legal não faz qualquer sentido fora do quadro normativo da LRF, uma vez que, para sua caracterização, é necessária a compreensão do que são metas de resultado primário, exigidas pela LRF.

5. Os juristas na política de defesa da concorrência

O combate às estratégias anticompetitivas na disputa por mercados (como os carteis) e o controle do tamanho das empresas (por exemplo, a prevenção de monopólios) estão no centro das preocupações da política de defesa da concorrência. A definição de quem tem o poder para estabelecer limites às estratégias concorrenciais das empresas e de quais são os critérios legítimos para a tomada de decisão sobre esses limites implica estabelecer fronteiras entre a política e a economia.

Desde a década de 1990, o controle de condutas e da concentração empresarial está a cargo do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que tem no Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) o seu centro gravitacional. Criado em 1962 e substancialmente reformado em 1994 e em 2011, o Cade é uma autarquia federal

²⁴ A vedação tem origem, entre outros motivos, pelo uso frequente que estados fizeram de bancos públicos estaduais para a obtenção de empréstimos. Ver, nesse sentido: Lopreato (2002); Leite (2005).

encarregada de regular a concorrência entre empresas. No Cade, as decisões são tomadas por advogados e economistas que exercem mandatos como conselheiros nomeados pelo Presidente da República. Ao lado dos economistas, os juristas foram os grandes protagonistas da trajetória institucional que deu forma ao Cade, estabelecendo e disputando novas fronteiras entre a política e a economia no âmbito da regulação da concorrência entre empresas.

5.1 Construção de arranjos

Segundo a literatura jurídica e econômica, durante a Era Vargas e a ditadura militar iniciada em 1964, a política antitruste teria sido mobilizada como instrumento nos choques políticos entre aspirações nacionalistas de desenvolvimento e corporações estrangeiras (Forgioni 2005) e utilizada como uma forma "ideológica" de regulação (Nusdeo 2002, p. 218). Mesmo com uma autoridade de concorrência em pleno funcionamento, a política de concorrência teria servido aos propósitos da política econômica baseada na intervenção e facilitado a concentração do capital nacional (Considera e Correa 2002, Todorov e Torres Filho, 2012). Como a regulação dos mercados pelo Estado se dava por instrumentos interventivos como o controle e tabelamento de preços – por oposição à formação de preços pelos mecanismos do próprio mercado –, além do monopólio garantido às empresas estatais sobre atividades econômicas estratégicas, as “lógicas da competição” teriam sido inviabilizadas (Salgado 2004, p. 362).

O modelo de regulação da concorrência existente no Brasil no início dos anos 1990 despertava desconfiança de advogados de empresas e dos seus clientes, como referido em algumas entrevistas com agentes do período. A insatisfação com a arquitetura jurídica da defesa da concorrência estava colocada dentro do próprio Cade. Em 1992, conselheiros e conselheiras nomeados ao órgão iniciaram uma articulação junto ao Ministro da Justiça para a edição de uma nova lei. Em 1993, o Ministro determinou a constituição de uma comissão, formada por oito membros, a maioria de juristas com atuação profissional em carreiras de Estado e formação generalista. Informalmente, jovens economistas com treinamento acadêmico nos EUA indicados pelo Ministério da Fazenda também participaram das atividades da comissão, contribuindo na redação do anteprojeto.

O anteprojeto foi submetido ao Congresso Nacional e, em junho de 1994, como parte do pacote legislativo do Plano Real, foi aprovado. A Lei 8.884 de 1994 institucionalizou o que passou a ser considerado um moderno sistema de defesa da concorrência. O novo

desenho institucional do Cade previa que seus conselheiros teriam “notório saber jurídico e econômico” e gozariam de mandato, o que garantiria autonomia em relação ao governo. Outra novidade foi a submissão explícita, pela lei, de empresas estatais às regras de concorrência que passavam a vigor, em resistência ao que um entrevistado descreveu como um “traço cultural” da elite brasileira que teria sido defendido por um jurista membro da comissão – a excepcionalidade no tratamento de empresas estatais para preservação dos monopólios estabelecidos pela Constituição de 1988. Outro exemplo de atuação protagonizado por juristas e economistas que integravam a comissão dizia respeito às pretensões do governo, ainda em um contexto de hiperinflação (que, em 1993, atingiria o pico de 2.708% ao ano), em dispor de mecanismos de controle de preço. O grupo de profissionais encarregado de redigir o projeto conseguiu blindar a nova arquitetura do Cade de tais mecanismos, estabelecendo uma nova fronteira entre política e economia.

Uma das principais novidades, porém, foi a instituição de um sistema de controle de concentrações empresariais. Neste sistema, fusões e aquisições de determinado porte passaram a demandar autorização do Cade, após análise sobre os seus potenciais impactos econômicos. A forma de instituição desse sistema, porém, foi muito particular. Na experiência internacional, o controle de concentrações normalmente ocorre de maneira prévia – ou seja, a autoridade concorrencial precisa autorizar uma fusão ou aquisição *antes* que ela seja consumada na prática pelas empresas. Na Lei de 1994, porém, foi introduzido o que advogados e economistas da área frequentemente chamam de uma “jabuticaba”: um sistema de controle *ex post*. Ou seja, o texto legal impunha a necessidade das empresas notificarem o Cade da concentração até 15 dias *após* a sua realização. Dessa forma, fusões e aquisições passaram a ocorrer antes mesmo do Cade se pronunciar sobre a sua legalidade. Alguns entrevistados que atuaram na reforma sugerem que essa redação não decorreu de um mero acidente, mas sim de escolha deliberada. Segundo um dos juristas entrevistados, a comissão *escolheu* não instituir um regime de controle prévio de concentrações “em razão da falta de consciência da classe econômica sobre a lei” e “em razão da percepção de que nós não dispúnhamos de pessoas qualificadas para o trabalho [no Cade]”. Segundo ele, “se [a lei] fosse aplicada de maneira muito estrita, havia o risco de paralisar o país”. A “falta de consciência” a que o entrevistado se refere estava materializada no temor que empresas tinham da nova lei. Ao estabelecer o controle de um órgão governamental sobre concentrações, a lei era percebida como uma contradição com o movimento de liberalização e um possível resquício intervencionista.

Para outro entrevistado presente na comissão, nunca houve a intenção de criar um sistema de avaliação posterior de concentrações. A interpretação de que seria um sistema *ex post* seria consequência do trabalho de advogados de empresas que exploraram a ambiguidade da lei e “subverteram” a sua intenção original: “ Nós pensávamos que fosse um sistema de controle prévio, mas não estava claro no texto da lei. Advogados, junto das empresas, forneceram o discurso jurídico para o que o mercado queria entender”.

Qualquer que seja a explicação mais convincente, na formatação e aplicação da lei, juristas foram decisivos em mediar as novas fronteiras entre a política e a economia, viabilizando a instituição de uma moderna política de defesa de concorrência que, ao mesmo tempo, fosse legítima aos olhos dos agentes econômicos por ela regulados.

5.2 Legitimação de arranjos

Ainda que a lei tenha instituído as bases para uma moderna política de defesa da concorrência no Brasil, a mera promulgação não oferecia garantias completas sobre o seu funcionamento. Nos primeiros anos de prática decisória do Cade sob a nova lei, o receio do mercado de que o novo órgão seria um instrumento intervencionista parecia se confirmar: das nove concentrações econômicas julgadas entre 1994 e 1996, nenhuma foi autorizada integralmente pelo Cade - sete foram aprovadas com restrições e duas foram reprovadas²⁵. Frente às restrições impostas pelo novo Cade, juristas reagiram por fora do governo, recorrendo de decisões do Cade ao Ministro da Justiça, e mesmo por dentro. Em 1996, o Ministro da Justiça, o jurista Nelson Jobim, anunciou a edição de uma Medida Provisória que, na prática, submeteria o Cade a uma secretaria do Ministério.

Menos de dois anos da promulgação da moderna lei de 1994, a reforma da política de defesa da concorrência estava sob ameaça, em especial, por tensionamentos protagonizados por advogados de empresas e juristas de perfil tradicional que ocupavam postos no governo e no próprio Cade. A solução que prevaleceu para a crise pode ser interpretada como um processo de legitimação que apostou não em mudanças institucionais robustas, mas sim na recomposição do perfil dos conselheiros que teriam a função de aplicar a lei. Os juristas seriam novamente centrais.

²⁵ Neste período, 77,7% dos casos sofreram restrições dos casos, enquanto entre 1994 e 2012, a média global foi de apenas 5,26% (Miola 2014, p. 254).

A partir de 1996, tem início um processo de blindagem da regulação concorrencial em relação à política governamental, que se desenrolou até o início da segunda década dos anos 2000²⁶. Empiricamente, este processo pode ser verificado na mudança do perfil dos conselheiros. Até a crise da nova arquitetura institucional, economistas vinculados ao setor público, já em momento avançado de suas carreiras e com credenciais essencialmente nacionais obtidas em instituições de perfil desenvolvimentista prevaleciam na composição do conselho. A partir de 1996, um novo perfil de economista passa a ser dominante: jovens com passagens no setor privado, com trajetórias conectadas intelectual ou institucionalmente aos EUA²⁷. Esses economistas contribuíram para um processo de “economicização” da política concorrencial (Onto 2009), isto é, a produção regulatória a partir da aplicação de métodos da ciência econômica neoclássica que enfatizam a necessidade de se avaliar os resultados das concentrações empresariais em termos de eficiência econômica (por oposição a uma metodologia considerada a-científica e, portanto, politizada dos seus predecessores).

No lado dos juristas, outra transição passa a ser observada. Há um giro geracional, institucional, profissional e intelectual. Ganham espaço juristas mais jovens que seus antecessores, vinculados a instituições de ensino do eixo Rio-São Paulo, com atuação como advogados de empresas em grandes escritórios (e crescentemente especialistas em direito concorrencial) e vinculados a paradigmas teóricos mais abertos à interlocução com a ciência econômica, como a análise econômica do direito (Miola 2014, p. 309-313).

Na posição de reguladores, esses conselheiros se distanciavam do que era percebido como uma problemática “visão legalista” da política concorrencial que seria característica dos anos 1994-1996 (Lima 1998, p. 124) e contribuíram para a afirmação da autonomia institucional do Cade frente ao governo e para a legitimação da ciência econômica como método apropriado para a tomada de decisão²⁸. A abertura à ciência econômica vinha também de um grupo de juristas que ganhou relevância neste período: especializados em áreas como a sociologia e a filosofia do direito, com trajetórias de vinculação ao PET-

²⁶ Na literatura especializada em concorrência, esse giro é descrito como uma “revolução” (Mattos 2003).

²⁷ Alinhados à economia neoclássica da Universidade de Chicago ou ao neo-institucionalismo econômico da Universidade de Berkeley (Miola 2014, p. 313-318) e às universidades brasileiras associadas a esse paradigma da ciência econômica norte-americana (como a FGV e a PUC-Rio).

²⁸ Ilustrativa dessa guinada intelectual é a proposta teórica de Luis Fernando Schuartz (2009), acadêmico e conselheiro do Cade entre 2006 e 2008, que defendia a necessidade de uma “desconstitucionalização do direito da concorrência”, isto é, a sua autonomização teórica e metodológica da racionalidade jurídica ancorada em princípios constitucionais considerados excessivamente amplos.

Capex Sociologia Jurídica da USP, sob orientação de Jose Eduardo Faria. A “interdisciplinaridade” da sua formação e a crítica típica da sociologia do direito à racionalidade jurídica tradicional distanciada do conhecimento empírico seriam, de acordo com alguns entrevistados, uma possível explicação para a legitimidade do seu recrutamento ao Cade (Miola 2014, p.).

Mesmo os juristas com papel considerado mais tradicional cumpriram papel relevante na legitimação do novo sistema. Contribuíram, neste sentido, para a juridificação da política concorrencial, consolidando procedimentos regulatórios que limitavam a discricionariedade e institucionalizando a autonomia do Cade como órgão independente do Executivo, cujas decisões não poderiam ser questionadas, no mérito, nem mesmo no Judiciário²⁹.

5.3 Resistência

O sucesso do processo de legitimação a partir da mudança dos reguladores foi tamanho que novos economistas e juristas recrutados ao Cade replicavam o perfil observado a partir de 1996, sendo, com frequência, parte das mesmas redes de relações pessoais e profissionais que seus antecessores. O giro de perfil permaneceu praticamente intacto até o final da primeira década dos anos 2000, perpassando inclusive a mudança do poder político do PSDB para o PT.

Em 2011, foi promulgada a Lei 12.529, que reformou substancialmente o SBDC. Em tramitação no Congresso Nacional desde 2002, a nova lei concorrencial centralizou no Cade todas as tarefas de regulação concorrencial e eliminou o que eram consideradas aberrações do modelo em vigor desde 1994, como o controle de concentrações *a posteriori*. Juristas foram novamente decisivos na modelagem institucional - dessa vez, fazendo uso da experiência acumulada desde os anos 1990 na área concorrencial.

A partir do segundo mandato de Lula, iniciado em 2007, porém, a economia política na qual se inseria a política de defesa da concorrência já começava a se transformar. Em maior ou menor grau, dependendo do analista, há indícios de que a continuidade das políticas macroeconômicas entre os governos FHC e Lula não seguiu sem tensionamentos. No âmbito da regulação da concorrência, a emergência do novo ativismo estatal abriu espaço

²⁹ Ilustrativa, neste sentido, é a quase anedótica história lembrada por alguns entrevistados sobre como o Presidente do Cade entre 2000 e 2004, João Grandino Rodas, um juiz de carreira, presidia as sessões de julgamento brandindo um malhete típico dos ambientes judiciais (Miola 2014, p. 277).

para um novo paradigma de economia do desenvolvimento que apostava na política industrial como um dos seus pilares³⁰. A política industrial do novo ativismo estatal despertou temores de que o Cade seria demasiado tolerante a concentrações excessivas, ou seletivo no seu tratamento, dependendo do interesse estratégico do governo. Recoloca-se, assim, a necessidade de legitimação da defesa da concorrência. É nessa chave que pode ser interpretada uma nova mudança de perfil dos economistas e juristas recrutados ao Cade a partir do final do segundo mandato de Lula e, sobretudo, no primeiro governo Dilma, em ruptura com a hegemonia de atores estabelecida mais de dez anos antes.

A partir de 2004 passam a ser recrutados economistas com perfil heterodoxo, conectados à Unicamp, trajetórias menos próximas ao mercado de consultorias e mais vinculadas à academia e a expoentes das políticas públicas desenvolvimentistas, sobretudo a economistas do BNDES. No caso dos juristas, em vez de advogados corporativos com considerável prática privada em antitruste e experiência acadêmica ou profissional nos EUA, os juristas passam a ter perfil mais acadêmico, com formação, embora em direito econômico, vinculadas a tradições teóricas contrastantes em relação àquelas dos advogados que dominavam o campo da política de concorrência até então – isto é, mais “europeia” ou conectada a interpretações do direito influenciadas por uma economia política estruturalista³¹.

A entrada desse novo perfil no Cade suscita críticas por parte de advogados de empresas dedicados ao direito concorrencial (muitos dos quais atuaram na sua reforma nos anos 1990 ou como conselheiros desde então). Esses advogados associam a aprovação de certas fusões vistas como problemáticas à política industrial do governo e à mobilização de teorias econômicas e conceitos jurídicos considerados exóticos. Uma nova política de

³⁰ Essa política governamental centrava esforços em consolidar empresas de grande porte, capazes de competir nos mercados globais – as “campeãs nacionais” – por meio de uso seletivo de tarifas e tributação em determinados setores, subsídios estatais para indústrias nascentes (Trubek 2008, p. 12) e o crescente papel do financiamento de bancos públicos – em especial, o BNDES – para a formação de conglomerados industriais competitivos (Trubek et al 2013, p. 299-301).

³¹ Ilustrativo da diferença desse novo perfil em relação aos advogados historicamente dominantes no Cade é como, em entrevista, um jurista recrutado ao Conselho conecta a política de concorrência aos objetivos constitucionais: “*Minha trajetória política é de reflexão, militância e voto à esquerda do espectro político, e algumas pessoas me perguntaram se não seria contraditório a estar aqui [no Cade]. Mas isso é pacífico para mim. O que eu vim fazer aqui é sobre a Constituição, e minha trajetória está ligada à Constituição. [...] eu sou filho da Constituição de 1988, artigos 219 e 3º da Constituição*”. O art. 3º estabelece “objetivos fundamentais” da República, como a garantia do desenvolvimento nacional. O art. 219 define que o “mercado íntegro do patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país”.

defesa da concorrência teria surgido, na visão desses advogados de empresas – marcada por uma mentalidade “anti-capital”, “intervencionista” e “ideológica”. A defesa da concorrência, até então “técnica”, teria se “politizado”.

Na perspectiva do papel desempenhado pelos novos juristas que chegam ao Cade, a nova visão sobre o posicionamento da defesa da concorrência compatibilizava a política de defesa da concorrência com aspirações do novo ativismo. Ao invés da doutrina da “desconstitucionalização” do direito concorrencial do período de liberalização, neste novo período, a regulação passa a ser explicitamente conectada aos imperativos jurídicos do Estado como indutor do desenvolvimento. Identifica-se, assim, uma tentativa de reposicionamento das fronteiras entre política e economia, re-legitimada por um novo perfil de jurista.

6. Análise e conclusões

Os três casos descritos ilustram movimentos de reposicionamento das fronteiras entre política e economia nos períodos de liberalização e novo ativismo estatal que marcaram a economia política brasileira nas últimas décadas. Nos diferentes âmbitos de política econômica – de telecomunicações, política fiscal e concorrência -, juristas atuaram como demarcadores dessas fronteiras, seus guardiães e até mesmo eventuais invasores.

Semelhanças entre os casos oferecem embasamento empírico às hipóteses sustentadas na introdução. A primeira hipótese é de que os juristas (ao lado de atores do sistema político e de outros profissionais) foram decisivos no reposicionamento das fronteiras ao *construírem, legitimarem e resistirem* a mudanças institucionais. Na *construção* institucional da década de 1990, um traço comum aos casos é a atuação dos juristas no estabelecimento de fronteiras rígidas entre política e economia por meio de normas jurídicas, com o objetivo de proteger um mercado que se abria da potencial ingerência estatal histórica do Brasil. A tradução jurídica, realizada pelas mãos de advogados em projetos legislativos, pode ser observada na formatação institucional da Anatel e do Cade como órgãos reguladores autônomos do governo e na, no âmbito da política fiscal, na modelagem da constrição jurídica da discricionariedade orçamentária. Nestes casos, a atuação de juristas com alto capital internacional foi determinante, uma vez que importaram modelos regulatórios estrangeiros.

Nos três casos, é notável como a institucionalização formal de autonomia da economia em relação à política, demandada no período da liberalização, não ofereceu garantias à sua

efetivação. O modelo de Estado que as reformas buscavam superar não foi eliminado por um passe de mágica legislativo, seja por oposição política (como no caso da política fiscal), seja por uma tradição regulatória incompatível com o novo modelo, mas que permanecia viva (como na Anatel e no Cade). Assim, os juristas foram decisivos na *legitimação* dos modelos criados. É notável, porém, como particularidades de cada setor condicionaram as estratégias de legitimação adotadas. No setor de telecomunicações e na política fiscal, a via do Judiciário, externa à própria institucionalidade regulatória criada, foi instrumental à sua legitimação. Na concorrência, os juristas agiram para bloquear precisamente qualquer via externa que poderia colocar sob ameaça a legitimidade do modelo – a saída encontrada foi interna, por meio de uma revolução na composição dos reguladores. Dependendo da estratégia, a interação com as hierarquias tradicionais do campo jurídico também variou. Acionando a via externa, o Judiciário e as elites jurídicas tradicionais foram trazidas ao centro do processo de legitimação – ainda que por protagonismo de advogados empresariais. Na via interna adotada na política de defesa da concorrência, apostou-se em uma nova elite jurídica, formada majoritariamente por advogados de empresas.

Dessa forma, na construção e legitimação institucional, a juridificação das políticas econômicas operada pelos juristas implicou a vedação de canais historicamente abertos à política para exercer influência na economia. Frente às mudanças na economia política dos anos 2000, porém, os três casos ilustram como a legitimação garantida nos anos 1990 passou a ser questionada. O novo ativismo estatal tensionou os bloqueios impostos à política, reclamando nova forma de articulação com a economia. Os três casos novamente ajudam a compreender como os juristas atuaram para mediar novas crises de fronteira. Inovações interpretativas e regulatórias foram produzidas, compatibilizando a economia com o modelo neo-desenvolvimentista. No caso da telecom, são ilustrativas as inovações jurídicas na forma de adendos contratuais produzidas pela intelligentsia jurídica da Anatel. Na política fiscal, as exceções ao cálculo do superávit e a redução das metas de superávit também são sintomáticas. Na concorrência, categorias jurídicas e teorias interpretativas consideradas marginais ganham espaço na produção de decisões.

A “invasão” dessas fronteiras, oportunizada pela mudança do cenário político-econômico, foi protagonizada, nos três casos, por juristas que portavam capitais distintos daqueles que atuaram na construção e legitimação dos modelos nos anos 1990. Como se viu nos casos, essas batalhas de legitimação e resistência entre juristas com perfis distintos sustentam outra de nossas hipóteses: de que os perfis dos juristas capazes de exercer poder

na economia e as suas formas de atuação dependem da economia política de cada período, mas também das hierarquias do campo jurídico brasileiro.

Os juristas que protagonizaram a construção e legitimação institucional dos anos 1990, por sua vez, responderam na *resistência* às tentativas de reposicionamento das fronteiras. A produção doutrinária e o posicionamento desses juristas no debate público foram estratégias observadas nos três casos, contribuindo para uma tentativa de deslegitimação das mudanças que se tentavam implementar nos anos 2000. Variações nas estratégias também podem ser identificadas. Mais uma vez, uma via externa à própria fronteira foi acionada em um caso (a combinação jurídico-política do impeachment na política fiscal), enquanto em outro (nas telecomunicações) houve um engajamento negociado, interno ao modelo. A conexão que observamos entre a tentativa de legitimação de um novo modelo e a resistência se inscreve em uma terceira hipótese: a de que há uma dinâmica cíclica na atuação dos juristas, que se inicia com a construção institucional, se consolida com a legitimação e passa a ser resistida, juridicamente, por uma nova tentativa de construção e legitimação que, por sua vez, será alvo de resistência dos primeiros construtores.

Essa dinâmica, como se viu nos três casos, está relacionada à quarta hipótese: de que os ciclos produzem efeitos de legitimação recíproca entre projetos de economia política e poder jurídico, contribuindo para a manutenção dos juristas em posição privilegiada do campo do poder estatal. Se o período de liberalização ofereceu legitimidade a advogados de empresas e juristas internacionalizados para ocuparem posição central na construção e operação das novas fronteiras instituídas, o novo ativismo estatal abriu espaço para novos grupos de juristas, portanto um conjunto de capitais distinto. Em cada momento, houve uma contrapartida de legitimação ao modelo de economia política também por parte desses juristas. Em termos mais gerais, a juridificação instalada nos anos 1990 afirmou o direito como terreno próprio para a negociação e disputa das fronteiras entre política e economia – terreno no qual os juristas estão especialmente capacitados a navegar.

A atual conjuntura oferece uma grande oportunidade para se avaliar a pertinência dessas hipóteses para a compreensão da relação entre juristas e economia política no Brasil. De um lado, desde 2015, uma série de reformas jurídico-institucionais vêm sendo implementadas em contraste com o modelo do novo ativismo estatal descrito neste artigo. De outro, no mesmo período, outros profissionais do direito – sobretudo promotores, procuradores e juízes – ganharam os holofotes como protagonistas de operações policiais e judiciais interessadas, justamente, nas fronteiras entre política e economia. Grande parte

dessas operações tem por objeto precisamente instituições e estratégias que foram centrais à experiência neo-desenvolvimentista, como as empresas estatais e a política industrial. Talvez seja prematuro avaliar os impactos de investigações policiais e de decisões judiciais nessas instituições e estratégias econômicas. Entretanto, novas pesquisas poderiam ajudar a compreender em que medida a atuação desses profissionais se conecta com a economia política dos modelos de Estado atualmente em disputa no país. Seria este um fenômeno de resistência ao novo ativismo estatal protagonizado por juristas? A sua atuação contribuiria para a ignição de um novo ciclo de construção e legitimação institucional? Essas são perguntas que pretendemos enfrentar como parte de uma agenda de pesquisa sobre o papel dos juristas na economia.

Referências bibliográficas

- Adorno, Sergio. (1988). *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.
- Almeida, M. W. (1998). *Investimento e privatização das telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Anastasia, A. (2016). *Parecer sem número de 2016, da Comissão Especial do Impeachment, referente à análise de procedência ou improcedência da Denúncia n 1, de 2016 (DCR n 1, de 2015, na origem)*. Relatório Legislativo apresentado na Comissão Especial do Impeachment de 2016, na data de 02 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/02/relatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia>
- Aranha, M. I. (2005). Políticas públicas comparadas de telecomunicações (Brasil - EUA). PhD dissertation (Comparative politics in the Americas). Brasília: UnB.
- Aranha, M. I. (2015). *Direito das Telecomunicações: Histórico normativo e conceitos fundamentais* (3ª Ed). Charleston: CreateSpace.
- Bolaño, C. R. (2003). *Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma* (2ª Ed.). Aracaju: Universidade Federal de Sergipe.
- Boschi, Renato. (2010). "Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres." in *The Brazilian State: Paths and Prospects of Dirigisme and Liberalization*. Bildner Center for Western Hemisphere Studies, CUNY - New York
- Brasil, (1998a). *Programa de estabilidade fiscal*. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20040506204539/http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/pef98.asp>.

- Brasil, (1998b). *Presidência da República. Anteprojeto de Lei Complementar da Responsabilidade Fiscal – proposta para estabelecer um código de finanças públicas e criar um regime de responsabilidade fiscal*. DF: Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/APLCQCOM.pdf>. Último acesso em 20 de outubro de 2017.
- Brasil, (1999). “Mensagem do Presidente da República n 485 de 13 de abril de 1999”, in *Diário da Câmara dos Deputados*, 14 de abril de 1999, p. 15154 e ss.
- Brasil, (2000). “Mensagem n 627 – Despachos do Presidente da República”, in *Diário Oficial da União n 86*, de 5 de maio de 2000, sexta-feira, Seção 1, p. 46-50.
- Brasil, (2003). Política Econômica e Reformas Estruturais. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Politica%20Economica.pdf>>
- Brasil, (2004). Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/reformasinstitucionais/estudos/Texto_VersaoFinal5.pdf>
- Braz, R. (2014). *Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações: a privatização do Sistema Telebrás no lógica da mundialização do capital* (Doutorado em Comunicação e Sociedade). Universidade de Brasília, Brasília.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2010). "Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil." *Nueva Sociedad* Edição Especial em Português:58-72.
- Cain, Maureen, e Christine Harrington. (1994). "Introduction." in *Lawyers in a postmodern world: translation and transgression*. New York: New York University Press.
- Câmara dos Deputados, (2000). “Discussão da redação final do Projeto de Lei Complementar n 18-C, de 1999, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” in *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 de fevereiro de 2000, p. 05973 e ss.
- Câmara dos Deputados, (2000^a). “Discussão, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n 18, de 1999, que regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV e o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n 64, de 18 de maio de 1990” in *Diário da Câmara dos Deputados*, 20 de janeiro de 2000, p. 02657 e ss.
- Câmara dos Deputados, (2000b). “Votação, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n 18, de 1999, que regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV e o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n 64, de 18 de maio de 1990” in *Diário da Câmara dos Deputados*, 21 de janeiro de 2000, p. 02859 e ss.

- Câmara dos Deputados, (2000c). “Votação, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n 18, de 1999, que regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV e o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n 64, de 18 de maio de 1990” in *Diário da Câmara dos Deputados*, 26 de janeiro de 2000, p. 03659 e ss.
- Câmara dos Deputados, (2000d). “Continuação da votação, em turno único, do Projeto de Lei Complementar n 18, de 1999, que regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV e o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n 64, de 18 de maio de 1990” in *Diário da Câmara dos Deputados*, 02 de fevereiro de 2000, p. 05657 e ss.
- Cardozo, José Eduardo (2016). *Contrariedade ao Libelo apresentado ao Senado na condição de advogado da Presidenta da República, Dilma V. Rousseff*. DF: Brasília. 12 de agosto de 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653531&disposition=inline>
- Carvalho, José Murilo de. (2012). *A construção da ordem, teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Considera, C., e P. Corrêa. (2002). "The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition Policy." in *Fordham Conference on Competition Policy*. New York.
- Dalmazo, R. A. (2002). *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
- Dezalay, Yves. (1992). *Marchands de droit: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Paris: Fayard.
- Dezalay, Yves, e Bryant Garth. (1996). *Dealing in virtue: international commercial arbitration and the construction of a transnational legal order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- . (2002). *The internationalization of palace wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin American states*. Chicago: The University of Chicago Press.
- . (2010). *Asian legal revivals : lawyers in the shadow of empire*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Di Pietro, M. S. (2010). *Direito Administrativo* (24º ed). São Paulo: Atlas.
- Dias, Álvaro. (2000). “Parecer n 297, de 2000, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”, in *Diário do Senado Federal*, de 6 de abril de 2000, pp. 6457 e ss.

- Duarte, D. A.; Silva, L. D. (2009). Informe Setorial: Backhaul ameaçado, consumidor atento. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, 1(1), 219-232.
- Engelmann, Fabiano. (2011). "Abogados de negocios" y la Rule of Law en Brasil (1990-2000)." *Revista Política* 49(1):21-41.
- Eulau, Heinz, e John D. Sprague. (1964). *Lawyers in Politics: A Study in Professional Convergence*. Indianapolis-New York: The Bobbs-Merrill Co.
- Falcão, Joaquim. (1979). "Lawyers in Brazil: ideals and praxis." *International Journal of Sociology of Law* 7:355-75.
- Forgioni, Paula. (2005). *Os fundamentos do antitruste*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Freidson, Eliot. (1986). *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gordon, Robert W. (2010). "The Role of Lawyers in Producing the Rule of Law: Some Critical Reflections." in *Faculty Scholarship Series: Yale Law School*.
- Halliday, Terence. (1998). "Lawyers as institution builders: constructing markets, states, civil society, and community." Pp. 242-95 in *Crossing boundaries: traditions and transformations in law and society research*, edited by Austin Sarat and et al. Evanston: Northwestern University Press.
- Halliday, Terence, e Bruce Carruthers. (1993). "Redistributing property and jurisdictional rights across the public-private frontier: professions and bankruptcy reforms in Britain and the United States." *Droit et Societe* 23-24(70).
- Halliday, Terence, e Lucien Karpik (Eds.). (1997). *Lawyers and the rise of Western political liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartmann, Michael. (1995). "Bank lawyers: a professional group holding the reins of power." in *Professional competition and professional power: lawyers, accountants and the social construction of markets*, edited by Yves Dezalay and David Sugarman. London: Routledge.
- Karpik, Lucien. (1999). *French lawyers: a study in collective action, 1274-1994*. Oxford: Oxford University Press.
- Khademian, Anne M. (1992). *The SEC and capital market regulation: the politics of expertise*. Pittsburgh and London: The University of Pittsburgh Press.
- Larson, Magali. (1977). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis* Berkeley: University of California Press.
- Lima, Ruy Afonso de Santacruz. (1998). "Prevenção antitruste no Brasil: 1991-1996." Pp. 159 in *Instituto de Economia* Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- Marques Neto, F. A. (2010). Entre a legalidade e o “puxadinho”: a universalização da banda larga no Brasil. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações*, 5(9): 53-61.
- Mattos, Cesar. 2003. *A revolução antitruste no Brasil: o papel da teoria econômica aplicada a casos concretos*. São Paulo: Editora Singular.
- Mattos, Paulo Todescan. 2007. "Industrial Policy and Competition in Developing Countries: From the Regulatory State to the New Developmental State." in *LSA/RCSL Annual Meeting*. Berlin, Germany.
- McCahery, Joseph, and Sol Picciotto. (1995). "Creative lawyering and the dynamics of business regulation." Pp. 238-74 in *Professional competition and professional power: lawyers, accountants and the social construction of markets*, edited by Yves Dezalay and David Sugarman. London: Routledge.
- Mello, C. A. (2009). *Curso de Direito Administrativo* (29ª Ed). São Paulo: Malheiros.
- Miola, Iagê Zendron (2014). *Law and the Economy in Neoliberalism: the politics of competition regulation in Brazil*. Tese de Doutorado. Milão: Universidade de Milão.
- Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. (2002). *Defesa da concorrência e globalização econômica: o controle da concentração de empresas*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Onto, Gustavo Gomes. (2009). "Da irrelevância do mercado ao mercado relevante: economistas, teoria econômica e política antitruste no Brasil." in *Escola de Administração de Empresas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Peixoto, E. L. (2010). *Programa Nacional de Banda Larga: Análise sobre a Formação da Agenda da Universalização da Banda Larga no Brasil*. Masters Thesis (Public Administration). Brasília: Universidade de Brasília.
- Pena, A. G.; Abdalla Junior, H.; Pereira Filho, J. L. (2012). A banda larga e o cenário brasileiro das telecomunicações. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 4, n. 1, p. 237-302.
- Pérez-Perdomo, Rogelio. (2006). *Latin American lawyers: a historical introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Picciotto, Sol. (1995). "The construction of international taxation." in *Professional competition and professional power: lawyers, accountants and the social construction of markets*, edited by Yves Dezalay and David Sugarman. London: Routledge.
- Pieranti, O. P. (2011). *O Estado e as comunicações no Brasil: construção e reconstrução da administração pública*. Brasília: Abras/Lecotec.
- Prol, Flávio Marques. (2014). *Direito e macroeconomia: um estudo do regime jurídico da política fiscal*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FDUSP.

- Prol, Flávio Marques. (2018). *Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal*. Tese de doutorado. São Paulo: FDUSP.
- Rodríguez-Garavito, César. (2011). "Toward a sociology of the global rule of law field: neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America." Pp. 156-82 in *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, edited by Yves Dezalay and Bryant Garth. New York: Routledge.
- Rueschemeyer, Dietrich. (1973). *Lawyers and their Society: A Comparative Study of the Legal Profession in Germany and in the United States* Cambridge: Harvard University Press.
- Sá e Silva, Fábio de Trubek, David (2016). Advogando no novo desenvolvimentismo: profissionais do direito e a construção do setor de telecomunicações no Brasil emergente (dos anos 1980 aos anos 2010). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 3, n. 2, p. 14-52.
- Salgado, Lucia Helena. (2004). "A defesa da concorrência no Brasil: retrospecto e perspectivas." Pp. 359-83 in *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, edited by Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis, and André Urani.
- Schapiro, Mario, e David Trubek. (2012). "Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal." in *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*, edited by Mario Schapiro and David Trubek. São Paulo: Editora Saraiva.
- Schuartz, Luiz Fernando. (2009). "A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência." *Revista do IBRAC* 16(1).
- SENADO FEDERAL, (2000). "Discussão em turno único do Projeto de Lei da Câmara n 4, de 2000-Complementar (n 18/99, na Casa de Origem), de iniciativa do Presidente da República, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências" in *Diário do Senado Federal*, 12 de abril de 2000, p. 06917 e ss.
- SENADO FEDERAL, (2016a). "Debate temático sobre a proposta de emenda à Constituição n 55." In *Diário do Senado Federal*, 192, publicado em 23 de nov. de 2016, pp. 8 e ss.
- SENADO FEDERAL, (2016b). "Parecer n 888, de 2016 – CCJ, Rel. Sen. Eunício Oliveira", in *Diário do Senado Federal* 184, de 10 de nov. de 2016, pp. 139 e ss.
- Seong-Hyun, Kim. (2011). "The democratization and internationalization of the Korean legal field." in *Lawyers and the rule of law in an era of globalization*, edited by Yves Dezalay and Bryant Garth. New York: Routledge.
- Shivji, Issa G. (2006). "Lawyers in Neo-liberalism: Authority's Professionals Supplicants or Societies Amateurish Conscience." in *Valedictory Address on Formal Retirement*

from University of Dar-es-Salam. Tanzania.

Simões, Teotonio. (1983). "Os bacharéis na política, a política dos bacharéis." Pp. 858 in *Departamento de Ciências Sociais*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

SPE, (2017). *Boletim: resultado fiscal estrutural 2016*. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/boletim-resultado-fiscal-estrutural-2016-maio-2017.pdf>

STF, (1999). *ADI 2.024-2 MC/DF-Distrito Federal*. Ministro Relator Sepúlveda Pertence. Julgamento em 27 de outubro de 1999. Publicado no D.J. 01 de dezembro de 2000.

STF, (2007). *ADI 2238 MC/DF – Distrito Federal*. Ministro Relator Ilmar Galvão. Julgamento de 9/08/2007, DJe 172, Divulgado em 11 de setembro de 2008, publicado em 12 de setembro de 2008.

STF, (2016). *MS 34.448 MC/DF – Distrito Federal*. Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 10 de outubro de 2016. DJe – 218. Divulgado em 11 de outubro de 2016 e publicado em 13 de outubro de 2016.

Taylor, M. (2015). The Unchanging Core of Brazilian State Capitalism, 1985-2015. *School of International Service Research Paper* No. 2015-8. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2674332>

Tocqueville, Alexis de. (2010 [1835]). *Democracy in America*. Indianapolis: Liberty Fund.

Todorov, Francisco Ribeiro e Marcelo Maciel Torres Filho. (2012). "History of competition policy in Brazil: 1930-2010." *The Antitrust Bulletin* 57(2):207-57.

Trubek, David. (2008). "Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law." in *Univ. of Wisconsin Legal Studies*.

Trubek, D. M., Coutinho, D. R., e Schapiro, M. G. (2013). New state activism in Brazil and the challenge for law. In *Law and the new developmental state : the Brazilian experience in Latin American context*. Cambridge: Cambridge University Press.

Venâncio Fiho, A. (2004 [1977]). *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

Weber, Max. (2004 [1919]). "Politics as a vocation." Pp. 32-94 in *Max Weber: the vocation lectures*, edited by David Owen and Tracy B. Strong. Indianapolis: Hackett Publishing Company.