

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Eduardo Moraes Bestetti

**DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS: A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA
ECONÔMICA NA PRÉ-HISTÓRIA DO DIREITO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2024

EDUARDO MORAES BESTETTI

**DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS: A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA
ECONÔMICA NA PRÉ-HISTÓRIA DO DIREITO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito, da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor Ricardo
Antônio Lucas Camargo.

Porto Alegre

2024

EDUARDO MORAES BESTETTI

**DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS: A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA
ECONÔMICA NA PRÉ-HISTÓRIA DO DIREITO ECONÔMICO BRASILEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito, da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2024.

Professor Doutor Ricardo Antônio Lucas Camargo
Orientador

Professor Doutor Giovanni Clark

Professora Doutora Kelly Lissandra Bruch

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen

Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

DEDICATÓRIA

Ao meu avô, Thomaz de Aquino Moraes, que, de família mineira e com gosto por café bem adoçado, nasceu no Paraná, cresceu em São Paulo, formou-se no Rio de Janeiro e escolheu a terra vermelha de Ijuí, no noroeste do Rio Grande do Sul, para cravar as raízes de nossa família, dedico este trabalho que trata desse mesmo Brasil.

“– Que se há de fazer – murmurou – o tempo passa.

– É verdade – disse Úrsula – mas não tanto.”

(Gabriel García Márquez; Cem Anos de Solidão)

RESUMO

O caráter histórico do Direito Econômico é ressaltado por diversos autores que associam o seu surgimento, como um ramo do Direito, às primeiras décadas do século XX e às medidas de reconstrução no pós-guerra. Reconhecendo esse caráter, o trabalho buscará analisar um período histórico em que os estudos de História do Direito deixaram de se debruçar suficientemente sobre as normas de conteúdo econômico, qual seja, aquele compreendido entre a Proclamação da República e o fim do Estado Novo. O objetivo é identificar as permanências e rupturas na política econômica do período a partir dos instrumentos jurídicos que a instituiu em uma época nomeada aqui como Pré-história do Direito Econômico. Pré-história, pois justifica-se que, nesse período, essa área não estava constituída como um ramo do Direito, e tampouco era uma disciplina ensinada nos cursos jurídicos, mas nas normas estudadas, aquelas de conteúdo econômico, observa-se o gérmen das características que levaram à consideração da autonomia desse ramo. Analisar-se-á as fontes primárias, consistentes na legislação do período – constituições, leis, decretos e decretos-lei – e a doutrina da época e a atual, que contextualizará as normas estudadas. Ao abordar as constituições, o conceito de ideologia constitucionalmente adotada será utilizado. Para identificar as permanências e rupturas, além da ideologia constitucionalmente adotada, se empregarão conceitos desenvolvidos nos estudos de Direito Econômico, que didaticamente o separam em: Direito Regulamentar Econômico, Direito Institucional Econômico e Direito Procedimental Econômico. Através das análises, rupturas foram identificadas, permitindo que se defenda uma mudança no que se chamará de Estado liberista para Estado corporativo. Cresce a atuação institucional e, também, criam-se instrumentos processuais para garantir e efetivar os novos direitos e objetivos estatais sobre cada ramo da economia, destacando-se as diversas autarquias econômicas, com a presença das partes interessadas e com a tutela do trabalho, esta realizada de forma heteronormativa, com a regulação estatal e interferência nos sindicatos. Não se afeta o modelo capitalista, mas negam-se os conflitos por ele produzidos para a mediação do Estado. As continuidades também chamam a atenção. Não se pode afirmar haver uma diferença quantitativa na atuação do Estado sobre a economia, mas apenas qualitativa. Isso porque, no período denominado liberista, a presença estatal era constante em diversos setores, no entanto, preferindo instrumentos de fomento, protecionismo e regulamentares. Destaca-se a permanência na defesa dos interesses do setor agroexportador, sendo que, em ambos os períodos, este era central na elaboração das políticas econômicas.

Palavras-chave: República Velha. Era Vargas. História do Direito. Direito Econômico.

ABSTRACT

The historical nature of Economic Law is highlighted by several authors who associate its emergence as a branch of Law with the first decades of the 20th century and the post-war reconstruction measures. Recognizing this nature, this paper will seek to analyze a historical period in which studies of the History of Law have not sufficiently addressed norms with economic content, namely, that between the Proclamation of the Republic and the end of the Estado Novo. The goal is to identify the continuities and ruptures in economic policy during this period, based on the legal instruments that established it in an era that this paper calls the prehistory of Economic Law. Prehistory, because at that time it was not properly constituted as a branch of Law, nor was it a separate discipline taught in Law school, but in the norms studied, those with economic content, there are the germ of the characteristics that led to the consideration of the autonomy of this branch. The primary sources will be analyzed, consisting of the legislation of the period – constitutions, laws, decrees and decree-laws – and the doctrine of the time and current, which will contextualize the norms studied. When addressing the constitutions, the concept of constitutionally adopted ideology will be used. In order to identify the continuities and ruptures, in addition to the constitutionally adopted ideology, concepts developed in the studies of Economic Law will be used, which didactically separate it into Economic Regulatory Law, Economic Institutional Law and Economic Procedural Law. Ruptures were identified, allowing a defense of a change in what will be called a liberal State to a corporate State. Institutional action grows and, also, procedural instruments are created to guarantee and enforce the new rights and objectives of the State in each branch of the economy, highlighting the various economic autarchies, with the presence of interested parties and with the protection of labor, this carried out in a heteronormative manner, with State regulation and interference in the unions. The capitalist model is not affected, but the conflicts it produces are denied in favor of the State's mediation. The continuities also draw attention. It is not possible to say that there is a quantitative difference in the State's action on the economy, but only a qualitative one. This is because, in the so-called liberal period, the State's presence was constant and in various sectors, however, preferring instruments of promotion, protectionism and regulation. It is worth noting the continued defense of the interests of the agro-export sector, which in both periods was central to the elaboration of economic policies.

Keywords: Old Republic. Vargas Era. History of Law. Economic Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A PESQUISA HISTÓRICA EM DIREITO ECONÔMICO	12
1.1 Conceito de Direito Econômico	12
1.2 A justificativa histórica do surgimento do Direito Econômico	18
1.3 A pesquisa histórica de longa duração e o Direito Econômico	21
2 A POLÍTICA ECONÔMICA DA REPÚBLICA VELHA	29
2.1 A Constituição de 1891 e o papel do Estado na economia.....	30
2.2 As medidas de política econômica nos primeiros anos da República Velha ..	38
2.2.1 A política monetária da crise do encilhamento e a contenção dos movimentos especulativos na Bolsa de Valores	39
2.2.2 Fomento à colonização e atividade agropecuária.....	46
2.3 O Convênio de Taubaté	53
2.4 O papel do Estado na infraestrutura: navegação e ferrovias	60
2.5 A breve industrialização, a erupção da “questão social” e o predomínio dos interesses agroexportadores.....	66
2.5.1 O surto industrial na República Velha: medidas protecionistas e ligação com os interesses agroexportadores	66
2.5.2 A questão social e as respostas à carestia	77
2.5.3 A empresa, o fator de produção “organização” e a liberdade de iniciativa	90
2.6 Considerações sobre a política econômica da República Velha	94
3 A POLÍTICA ECONÔMICA DA ERA VARGAS	103
3.1 A Revolução de 1930 e o interstício constitucional: 1930 a 1934.....	103
3.1.1 A Revolução e a Ordem Jurídica	104
3.2. A Constituição de 1934	107
3.2.1 Os Direitos Sociais	109
3.2.2 A Função Social da Propriedade.....	117

3.3	A Constituição de 1937	120
3.3.1	O Conselho da Economia Nacional como centro da estrutura corporativa do estado.....	127
3.4	A centralização da política agrícola e a criação das autarquias econômicas	133
3.5	A Lei de Luvas como limitação ao direito de propriedade.....	149
3.6	Industrialização por substituição de importações.....	152
3.7	Institucionalização da proteção ao trabalho	156
3.7.1	Organização sindical: entre liberdade e a intervenção	156
3.7.2	As Juntas de Conciliação e Julgamento e a criação da Justiça do Trabalho	164
3.7.3	A legislação social da Era Vargas até a criação da Consolidação das Leis do Trabalho	169
3.7.4	A Consolidação das Leis do Trabalho.....	175
3.8	A atuação repressiva na proteção da ordem econômica e social.....	178
3.9	Os monopólios constitucionais e a nacionalidade da propriedade	190
3.10	Legislação ambiental e regulamentação das atividades extrativistas.....	192
3.11	Direito Instrumental Econômico: o Mandado de Segurança	201
3.12	Política monetária, creditícia e sistema financeiro	207
3.13	A auditoria da dívida pública	213
3.14	Considerações sobre a Era Vargas	217
	CONCLUSÃO.....	223
	BIBLIOGRAFIA	228

INTRODUÇÃO

O Direito Econômico enquanto ramo da ciência do Direito surge no século XX, em um contexto de necessidade de reforma do modelo capitalista liberal, que era preponderante no século XIX e nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial. A partir da necessidade, diversos países passaram a constitucionalizar normas de conteúdo econômico e social, bem como instituir, através de instrumentos jurídicos, políticas macroeconômicas de âmbito geral.

No Brasil, não foi diferente. O período compreendido entre a Proclamação da República e a queda do Estado Novo, embora profícuo na produção de normas de conteúdo econômico, ainda não foi suficientemente abordado em trabalhos que analisem a evolução das normas de conteúdo econômico do período, comparando as permanências e as mudanças que podem ser observadas nessa época.

Atribui-se ao período histórico estudado a designação de Pré-história do Direito Econômico brasileiro, pois, como se verá, a doutrina está localizada em época posterior ao surgimento deste ramo do Direito no Brasil. Justifica-se, contudo, uma abordagem que retome tanto as normas constitucionais e infraconstitucionais de conteúdo econômico da época quanto do pensamento jus-econômico, pois, ao estudo da história, comumente são atribuídos os objetivos de conhecer como chegamos ao nosso presente, a fim de podermos planejar o futuro a partir dos erros e acertos do passado.

Toda política econômica é instituída por instrumentos jurídicos, dos mais variados graus de hierarquia normativa. Desde as constituições, que instituem os princípios ideológicos adotados no âmbito constitucional, até os instrumentos infralegais, que regulamentam as políticas públicas, conformam juridicamente a política econômica e são objeto de estudo do Direito Econômico.

Embora se observe a atuação econômica do Estado – no curso do trabalho se diferenciara os modos de atuação, por isso o emprego de termo mais genérico nesta introdução – pelo menos desde o mercantilismo – sempre estabelecida por instrumentos jurídicos, citando-se como exemplo um contrato social de companhia de navegação –, as políticas macroeconômicas são dotadas de uma racionalidade global, e são elas que passam a ser observadas no século XX, com o Direito Econômico surgindo como um ramo da ciência jurídica e disciplina autônoma para fins didáticos.

Tendo em vista esse contexto, vislumbrou-se a necessidade de verificar a evolução do Direito da época, no campo específico das relações entre Estado e economia, Não sendo essas relações ainda suficientemente numerosas e sistemáticas para se chamar de Direito Econômico – o ramo da ciência do direito que se propõe a estudar os instrumentos jurídicos que implementam a política econômica –, a nomearemos Pré-história.

Para isso, buscar-se-á verificar as rupturas e as permanências relacionadas às políticas econômicas no Direito, a partir dos instrumentos normativos que as instituem. O discurso doutrinário e jurisprudencial subjacente à criação destas normas, ou seja, que possibilitaram a sua edição, será empregado para a compreensão da evolução do Direito. A metodologia empregada se baseará em uma pesquisa histórica, contextualizando cada época com a historiografia geral do Brasil, com aspectos políticos e externos, para então passar por uma análise documental de fontes primárias, ou seja, das diferentes constituições e normas infraconstitucionais. Para a busca documental, usar-se-ão os repositórios oficiais que disponibilizam as legislações, separando para estudo as que se relacionam com a regulação de assuntos macroeconômicos.

Com a finalidade de compreender as normas de conteúdo econômico, serão utilizados conceitos próprios do Direito Econômico, como o de “Constituição Econômica” e o de “Ideologia Constitucionalmente Adotada”. A identificação da ideologia subjacente às normas editadas será buscada em textos doutrinários da época, bem como em julgamentos disponíveis nas fontes oficiais e bibliográficas disponíveis. Também, para se verificar as permanências e rupturas, utilizar-se-á os conceitos de: Direito Regulamentar Econômico, Direito Institucional Econômico e Direito Procedimental Econômico. Estes conceitos serão trabalhados no primeiro capítulo.

O primeiro capítulo, dessa forma, se preocupará com explicar e desenvolver com mais profundidade a metodologia do trabalho aqui introduzida, bem como delinear a conceituação do Direito Econômico e a sua importância, não apenas histórica, mas também atual. Nele, entrar-se-á no debate de que esse ramo do Direito não é apenas um ramo transitório, para períodos de guerra, pós-guerra, reconstrução ou de enfrentamentos de crise, mas permanente, tanto como ramo do Direito –

encontrando, inclusive, previsão constitucional a partir de 1988 – quanto como na qualidade de disciplina curricular para o estudo da ciência jurídica.

A partir do segundo capítulo, o trabalho será separado em duas épocas históricas, tendo como marco a Revolução de 1930 devido às rupturas que ela representou, tanto no âmbito sócio-político quanto na relação entre o Estado e a economia. No segundo período, serão analisados diferentes ordenamentos constitucionais vigentes, incluindo uma constitucionalidade de exceção, justificada na revolução ocorrida entre 1930 e 1934, a Constituição promulgada de 1934 e a outorgada de 1937. Nesta evolução histórica se poderá observar a evolução da ideologia constitucionalmente adotada, que passa de um Estado liberista com atuação econômica estatal discreta ou até mesmo bloqueada, para um Estado corporativo, no qual as decisões de política econômica, tanto pública quanto privada, passam por organizações ao menos mediadas pelo poder público. Trata-se, também, de mapear a superação da estrita dicotomia entre direito público e privado a partir de instrumentos normativos que não tentam mais empregar essa separação de forma rígida.

Além disso, permanências também são observadas. Se, por vezes, mudanças na forma da atuação econômica do Estado são identificadas, como uma maior presença de elementos do Direito Instrumental Econômico, o objetivo de proteção de interesses do setor agroexportador se mantém. Assim, neste trabalho de análise de permanências e rupturas, certos dogmas presentes no discurso do senso comum serão confrontados com os instrumentos jurídicos efetivamente utilizados na política econômica, não se adotando qualquer pré-compreensão em relação aos períodos analisados.

1 A PESQUISA HISTÓRICA EM DIREITO ECONÔMICO

Este trabalho apresentará uma pesquisa histórica acerca da evolução do Direito brasileiro no que diz respeito à relação entre o Estado e a economia, com foco nos instrumentos normativos instituidores de políticas macroeconômicas, desde o início da República Velha até o final do Estado Novo. A relevância do emprego da metodologia histórica e da escolha da abordagem de um longo período histórico será justificada neste capítulo. Para tanto, abordar-se-á, imediatamente, a conceituação de Direito Econômico a ser empregada e as razões pelas quais este trabalho considera estar abordando a sua Pré-história no Brasil. Após, se tratará da relação do Direito Econômico com o momento histórico de seu surgimento, ou então, de sua identificação nos textos normativos. Por fim, será apresentada a justificativa da metodologia da pesquisa, que aborda um longo período histórico e utiliza de ferramental teórico típico do Direito Econômico para a compreensão das permanências e das rupturas.

1.1 Conceito de Direito Econômico

A problematização e a discussão acerca de uma conceituação de Direito Econômico não são objetos centrais desta pesquisa, e tampouco serão debatidas com maior profundidade neste tópico. Contudo, a presença de um item dedicado à conceituação da disciplina se mostra pertinente para que se possa identificar do que se está tratando – e também do que não se está tratando – quando for mencionado o termo Direito Econômico. Trata-se, portanto, da definição de um dos pressupostos teóricos e semânticos do presente trabalho.

Segundo Washington Peluso Albino de Souza:

Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objeto a regulamentação da política econômica e por sujeito o agente que dela participe. Como tal, é um conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos definidos pela ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do princípio da economicidade.¹

¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 7.

A política econômica é, portanto, central para o conceito de Direito Econômico. O fato econômico, relacionado com a satisfação das necessidades humanas, torna-se um fato jurídico quando o direito positivo atribui a ele uma consequência jurídica². Entretanto, não necessariamente isso ocorrerá por uma norma de Direito Econômico.

Os fatos econômicos podem ser regulados pelos mais variados ramos do direito³. Contudo, apenas serão regulados pelo Direito Econômico – e necessariamente o serão, pois a política econômica é indissociável dos atos jurídicos que a implementa – quando este fato importar à política econômica, ou seja, a um conjunto de medidas, tomadas por ação ou omissão estatal, com objetivos macroeconômicos⁴.

No entanto, a política econômica numa economia capitalista não é feita apenas pelos atos da autoridade estatal. As empresas e outros detentores de poder econômico privado podem transformar a estrutura produtiva, impor hábitos de consumo à população e alterar a condição de vida dos trabalhadores. Um ato de concentração empresarial, como uma fusão, aquisição ou *joint venture*, pode mudar a estrutura de um setor concorrencial para concentrado. Embora tais atos se submetam à autorização prévia, quando se trata de empresas que cumpram os critérios da Lei Federal nº 12.529, a decisão pela concentração é somente dos agentes econômicos privados.

Assim, ao se tratar da política econômica enquanto objeto do Direito Econômico, se trata tanto da política econômica pública quanto da privada. O sujeito do Direito Econômico é o agente que participa da política econômica; isso é dizer que o ramo trata tanto da política econômica pública quanto da privada.

A expressão “política econômica privada” pode soar contraditória a quem considera que apenas o Estado teria as condições de estabelecer uma política econômica. No entanto, no sistema econômico da autonomia, em que prevalece a liberdade da propriedade, da iniciativa e a força normativa dos contratos, os agentes econômicos privados podem moldar as condições de mercado, seja de forma unilateral – por empresas detentoras de uma significativa parcela de poder econômico

² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 22 e 23.

³ *Ibidem*, p. 39.

⁴ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 22. CASTRO, Marcus Faro de. A Dimensão Econômica da Efetividade dos Direitos Fundamentais. In: **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. e01201, 2021.

–, seja através de instrumentos negociados com outros entes privados, como acordos coletivos de trabalho ou de consumo, por fusões, aquisições, *joint ventures*, contratos de exclusividade e pactos de não concorrência. A empresa detentora de uma significativa parcela de poder econômico é aquela que pode “atuar no mercado com relativa independência, em confronto com seus competidores”⁵. A sua posição no mercado em que atua pode ser dominante, “como a que ocupam as empresas não expostas a uma concorrência efetiva”⁶.

Segundo Giovanni Clark:

O Direito Econômico não tem como objeto apenas a regulamentação da atuação do Estado na atividade econômica ou somente do poder econômico privado, mas sim a política econômica referente à produção, circulação, repartição e consumo, posta em prática por todos os agentes econômicos indistintamente.⁷

A dicotomia Direito Público e Direito Privado é, dessa forma, superada⁸, uma vez que ressalta a visão do Direito Econômico para o todo, para a harmonização de interesses juridicamente positivados e para a organização da atividade econômica, respeitando uma linha de maior vantagem através do princípio da economicidade⁹.

Gilberto Bercovici relaciona o Direito Econômico à estabilidade macroeconômica e ao desenvolvimentismo¹⁰. Esse aspecto macroeconômico, também ressaltado por Eros Roberto Grau¹¹, é o que o diferencia de outros ramos integrantes do grande conjunto a que se dá o nome de Direito da Economia. Vale destacar a existência de métodos e abordagens, que não chegam a configurar um ramo do Direito, como o Direito e Economia (*Law and Economics*) e a Análise Econômica do Direito, mais preocupados com fenômenos microeconômicos. De acordo com Fábio Nusdeo, a microeconomia:

⁵ FARIA, Werter R. **Constituição Econômica**: liberdade de iniciativa e de concorrência. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1990, p. 62-63.

⁶ *Ibidem*.

⁷ CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 7.

⁸ CLARK, Giovanni. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG: a introdução do Direito Econômico no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 40, pp. 143-155, 2012, p. 151.

⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 299.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253 - 263, 2013, p. 260.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 217.

Estará preocupada com a análise do comportamento de unidades econômicas, como o consumidor, o produtor, a empresa, e como eles interagem em mercados de cada produto. Trata-se de uma análise cujo pressuposto é o comportamento das unidades no desempenho da sua atividade de administrar recursos escassos.

Já a macroeconomia enfoca diretamente nos *grandes agregados*, grandezas que abarcam um conjunto dessas atividades, funcionalmente consideradas dentro do todo econômico. Fala-se, assim, na macroeconomia em consumo, renda, emprego, investimento, poupança, inflação, balança comercial e outras grandezas que representam parcelas funcionalmente substantivas, globais, de todo um conjunto de atividades econômicas, sem identificar produtos ou mercados específicos (grifo no original).¹²

Com base nos conceitos transcritos acima, verifica-se que as abordagens do Direito e Economia e da Análise Econômica do Direito se aproximam da microeconomia, pois cuidam do comportamento dos agentes econômicos (unidades econômicas, no conceito de Fábio Nusdeo) na atividade de administrar recursos escassos, valendo-se, inclusive de ferramentas como a teoria dos jogos, a economia comportamental e, até mesmo, as oriundas da psicologia. Hans-Bernd Schäfer e Claus Ott afirmam que, a partir das obras dos autores ligados à Análise Econômica do Direito, a microeconomia enriqueceu os estudos de Direito dos Contratos, Penal, Ambiental e do Consumidor¹³. Ainda sobre o assunto, segundo Guiomar Theresinha Estrella Faria, um dos diferenciais da teoria da Análise Econômica do Direito é, justamente, a extensão do emprego dos métodos da teoria econômica para ramos do Direito que não necessariamente regulam relações econômicas explícitas¹⁴.

Já o Direito da Economia é um termo mais amplo, e engloba todos os textos normativos com conteúdo econômico, seja micro ou macroeconômico, dos diversos ramos do Direito¹⁵. Segundo Luís S. Cabral de Moncada, “a identificação do direito econômico com todo o direito relativo à economia afigura-se demasiado extensa e incapaz de exprimir a sua especificidade”¹⁶, criando dificuldades em diferenciá-lo de

¹² NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: Introdução ao Direito Econômico. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 79.

¹³ SCHÄFER, Hans-Bernd; OTT, Klaus. **Lehrbuch der ökonomischen Analyse der Zivilrechts**. Berlin: Springer Verlag, 1986, p. 5.

¹⁴ FARIA, Guiomar Theresinha Estrella. **Interpretação econômica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 33-34.

¹⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 39.

¹⁶ MONCADA, Luís S. Cabral. **Direito Económico**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 9-10.

outros ramos, como o Direito Privado, inclusive relativos a direitos reais, Administrativo, Financeiro e seguridade social, por exemplo.

Na Pré-história do Direito Econômico brasileiro existiram diversos instrumentos normativos que regularam relações econômicas, podendo se afirmar, portanto, que o Direito da Economia estava presente. A evolução histórica a ser estudada mostrará como este Direito da Economia presente na primeira metade do século XX evoluiu, foi ganhando autonomia e, com isso, construiu as bases normativas do que veio a ser o Direito Econômico brasileiro.

A discussão acerca da autonomia do Direito Econômico também ocorreu no âmbito das economias planificadas. No direito soviético, Láptev defende que:

O Direito Econômico desempenha um papel importante na organização da economia socialista. Suas normas determinam o método de direção da atividade econômica e de sua realização, e regulam as relações econômicas da sociedade socialista.¹⁷

A regulação jurídica da economia é efetuada não apenas pelo Direito Econômico, mas também por outros ramos do direito, tais como o Administrativo, o Civil, o Laboral, o de Proteção da Natureza, etc. Neste sentido, o Direito Econômico ocupa o lugar principal e o elo principal do sistema de organização jurídica da economia nacional.

Nas normas de Direito Econômico se estabelecem os princípios, as formas e os métodos da gestão da economia socialista. Os princípios da gestão econômica socialista plasmados nas normas legais são, por seu conteúdo, princípios econômicos, políticos ou organizativos [...].

O Direito Econômico estabelece não apenas os princípios, mas também as formas de direção da economia. Por formas de direção da economia devemos entender determinados tipos de atividade estatal, desenvolvida dentro dos marcos da legislação econômica. [...] Estas formas são: a administração, a planificação, o controle e a regulação normativa da atividade econômica.¹⁸

As normas de Direito Econômico, portanto, têm como objetivo regulamentar a política econômica. Não se trata de um ramo do Direito que se ocupa da resolução de conflitos de interesses privados e casuísticos ocorridos no bojo das trocas da economia de mercado, mas, sim, da correção, organização e ordenação dos mercados como um todo, enquanto instituição basilar do capitalismo, buscando uma

¹⁷ LÁPTEV, V. **Derecho Económico**. Trad. René Gómez Manzano. Moscou: Editorial Progreso, 1988, p. 24. Tradução livre.

¹⁸ Ibidem, p. 27. Tradução livre.

orientação pré-determinada e de acordo com o planejamento¹⁹ – que é a ferramenta de coordenação dos mecanismos do Direito Econômico. Este ramo do Direito, portanto, opera em um âmbito macrojurídico²⁰, enquanto o Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Tributário, entre outros, tratam do microjurídico, mesmo que, muitas vezes, se empreguem ferramentas destes outros ramos no Direito Econômico.

Como ramo autônomo do Direito, o Direito Econômico possui suas ferramentas próprias, que se relacionam com as diversas formas do Estado de atuar na economia, inclusive através da opção pela abstenção – o que, como será visto, mais do que uma vocação natural que afasta o poder público das relações econômicas, trata-se de uma das técnicas possíveis. Dentre todas as ferramentas, segundo Washington Peluso Albino de Souza, o planejamento é a mais completa entre elas²¹.

A unidade de sentido e a autonomia do Direito Econômico podem ser verificadas pela sua finalidade: instituir a política econômica, mesmo que empregue, nesta atividade, categorias formais de outros ramos do Direito, Público ou Privado²². Atualmente, a autonomia como ramo do Direito é, inclusive, reconhecida constitucionalmente a partir da previsão do artigo 24, inciso I, acerca da competência legislativa sobre o Direito Econômico.

A identificação do Direito Econômico como um ramo autônomo do Direito também pode ocorrer ao se observar as características das leis de Direito Econômico. Washington Peluso Albino de Souza assim as descrevem:

- 1º) prendem-se à condição de terem obrigatoriamente “conteúdo econômico”, isto é, regulamentarem “atos” e “fatos” econômicos.
- 2º) estão dirigidas no sentido de garantir a efetivação da “ideologia constitucionalmente adotada” e se prendem a medidas de “política econômica”, ou melhor, legalizam a “política econômica” correspondente àquela “ideologia”.
- 3º) devido à natureza profundamente dinâmica da realidade econômica, estas leis têm que ser dotadas de muita “flexibilidade”, de muita “mobilidade” para corresponderem às modificações e às variações da política econômica e decorrentes daquele dinamismo.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 15.

²⁰ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 217.

²¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 241.

²² COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**, pp. 453-472. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 471.

4º) grande parte delas são “leis programáticas”, não importando substancialmente que se imponham sanções do tipo convencional.²³

O planejamento e a abrangência das normas que instituem a política econômica diferenciam o que este trabalho trata como Pré-história do Direito Econômico de sua História. Se a ordenação dos mercados é objeto do Direito Econômico, em sua Pré-história, as normas com conteúdo macroeconômico buscaram enfrentar situações diferentes em ramos específicos da economia, geralmente para solucionar problemas típicos, não dispendo de coordenação e antecipação, objetivos típicos do planejamento.

1.2 A justificativa histórica do surgimento do Direito Econômico

O Direito Econômico – conforme conceituado e delimitado o seu objeto no item anterior – encontra doutrinariamente, seja em livros da disciplina ou em artigos que o abordam, uma justificativa histórica para seu surgimento. Não é incomum encontrar autores que relacionam, de forma íntima, o surgimento de um conjunto de normas jurídicas que instituem as políticas econômicas com o momento de maior participação estatal no e sobre o domínio econômico na primeira metade do século XX.

Fábio Konder Comparato, no seu texto “O Indispensável Direito Econômico”, dedica um item ao “nascimento e seu registro na Doutrina”, e inicia dizendo que “o direito econômico nasce com a primeira guerra mundial, que representa o fim do século XIX e a superação de uma certa concepção clássica da guerra e da economia”²⁴.

Para Gilberto Bercovici, “a concepção de um direito econômico é fruto das transformações do início do século XX”²⁵:

Transformações estas vinculadas às forças da industrialização e da urbanização que se ampliaram a partir da segunda metade do século XIX e aos conflitos sociais, políticos e econômicos gerados neste processo.²⁶

²³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 102-103.

²⁴ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**, pp. 453-472. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 455.

²⁵ BERCOVICI, Gilberto. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253 - 263, 2013, p. 253.

²⁶ Ibidem.

Ressaltando o mesmo período histórico, Marcus Faro de Castro aponta que:

Os novos conceitos e critérios fornecidos pela teoria econômica – que utilizavam dados agregados tomados como referências para decisões sobre políticas de alcance “sistêmico”, ou seja, atingindo fatos econômicos de economias nacionais inteiras – tornaram o direito, herdado do século XIX, menos apto a assessorar governos no enfrentamento de novos desafios.²⁷

Alberto Venâncio Filho afirma que a autonomia do “Direito Público Econômico” surge em 1945, na França, como consequência da “crescente e progressiva intervenção do Estado no domínio econômico, exigindo o aperfeiçoamento de novas técnicas jurídicas” que superavam as técnicas do Direito Administrativo e do Direito Privado (chamado pelo autor de “Direito Comum”) existentes no século XIX²⁸.

Em comum, as posições doutrinárias acima, ao tratarem do Direito Econômico, sempre o colocam como uma matéria cujo surgimento, ou mesmo nascimento, é definível no tempo, como uma consequência de fatos históricos igualmente determináveis, mesmo que, entre si, não apontem uma mesma data – até mesmo porque esse surgimento deve ser observado em cada um dos ordenamentos jurídicos. Pode-se afirmar que a doutrina enxerga um crescimento na participação estatal no e sobre o domínio econômico na transição do século XIX para o século XX como consequência, dentre outros fatores, da maior complexificação da economia após a Revolução Industrial, da concentração empresarial, da urbanização, da economia de guerra com as necessárias reconstruções das nações afetadas e da crise de 1929. Esta participação foi efetivada por atos normativos com conteúdo e formas de atuação diferentes do que era, então, conhecido e sistematizado pelo Direito Administrativo e pelo Direito Privado herdados do século XIX.

No entanto, não se pode afirmar que inexistia política econômica estatal antes do século XX. Max Weber a vislumbra desde o mercantilismo²⁹, quando o Estado atuava em parceria com a burguesia, protegia as economias nacionais e instituíam monopólios. A abstenção estatal na economia, por sua vez, também é uma política econômica – entendendo o termo política como um conjunto de medidas –, sendo

²⁷ CASTRO, Marcus Faro de. A Dimensão Econômica da Efetividade dos Direitos Fundamentais. In: **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2021, p. 2.

²⁸ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 69-70.

²⁹ WEBER, Max. **História geral da economia**. Trad. Calógeras A. Pajuaba. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p. 301.

justamente essa atuação minimalista que legou ao jurista do século XX instrumentos insuficientes para lidar com as demandas sociais, econômicas, de desenvolvimento e de industrialização.

A diferença, portanto, das políticas econômicas anteriores, em relação àquelas que conformam o conjunto de normas que se passou a chamar de Direito Econômico no século XX, reside no caráter macroeconômico da atuação estatal, racionalizada pelo planejamento e pelos objetivos legalmente estabelecidos, bem como na riqueza e variedade de instrumentos jurídicos colocados à disposição dos Estados a partir deste momento histórico. Eros Roberto Grau também faz uma diferenciação dos instrumentos jurídicos anteriores de atuação estatal na economia: “as decisões de intervencionismo, que até o começo deste século eram aleatoriamente tomadas, inspirando ações “ad hoc”, são, posteriormente, sistematicamente encetadas, sob técnicas de racionalidade”³⁰.

A questão do surgimento do Direito Econômico no início do século XX também leva ao debate de sua transitoriedade, colocando-se a questão de que: se o Direito Econômico surge como um conjunto de normas aptas a responder determinadas necessidades, caso essas sejam sanadas, ele perderia a sua utilidade?

De fato, diversas das ferramentas até hoje existentes de atuação do Estado no domínio econômico surgiram ou foram popularizadas na primeira metade do século XX, conformando a economia de guerra ou a economia de reconstrução do pós-guerra, bem como uma reação à crise econômica de 1929. Ocorre que, mais do que uma resposta pontual às necessidades de sua época, o novo ramo do Direito representou uma evolução da ciência jurídica no sentido da superação de dogmas rígidos, herdados do período do Estado liberal.

A concepção rígida de que o papel do Estado na economia se limita à garantia da propriedade e dos contratos, intervindo apenas pela compressão ou ampliação do crédito³¹, representa uma concepção estática e a-histórica da vida econômica. Este modelo liberal postulava uma separação entre o jurídico e o econômico³²; diferente disto, uma concepção dinâmica da vida econômica admite a possibilidade de

³⁰ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 26.

³¹ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**, pp. 453-472. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 464.

³² MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973, p. 81.

correções e a necessidade de mudanças de rumos. Com isso, o Estado passa a estar munido de instrumentos para agir sobre as estruturas do sistema econômico de forma coordenada³³.

Logicamente, se o Direito Econômico é fruto da História, e suas continuidades e rupturas justificam-se pelo contexto socioeconômico da época e do local, não se pode aceitar argumentos que defendem posições no debate jus-econômico relativas a leis universais, à natureza das coisas ou à ausência de alternativas. Em outras palavras, é intrínseco ao Direito Econômico a previsão de ferramentas de atuação econômica ao Estado, que serão empregadas de acordo com os objetivos estabelecidos a partir de uma decisão estatal.

Assim, verifica-se não apenas a íntima ligação das normas de Direito Econômico com o período e as circunstâncias históricas que levaram à sua edição, mas também com o processo sociopolítico de tomada de decisão jus-econômica, assumindo ou deixando de assumir uma forma de atuação. A forma e a intensidade da atuação estatal na economia são relacionadas com o seu tempo, e a compreensão da disciplina é incompleta sem a compreensão histórica.

1.3 A pesquisa histórica de longa duração e o Direito Econômico

Como visto nos tópicos anteriores, o Direito Econômico pode ser brevemente conceituado como o ramo do Direito que institui a juridicização da política econômica, sendo considerado, assim, aquele que busca harmonizar interesses e princípios constitucionais na elaboração de normas relacionadas ao fenômeno econômico em uma perspectiva macrojurídica; as relações particulares, mesmo as de caráter econômico, são tratadas por outros ramos. A sua gênese encontra uma justificativa histórica e uma localização na primeira metade do século XX, em face a diversos fatores que impuseram a atuação do Estado enquanto agente regulador, fomentador e participante da atividade econômica. No mesmo sentido, a alteração ou manutenção de normas instituidoras das políticas econômicas também podem ser justificadas pelas circunstâncias históricas.

³³ COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: **Ensaio e pareceres de Direito Empresarial**, pp. 453-472. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465.

Em sua Pré-história, por sua vez, o Direito Econômico vislumbrava a solução de problemas tópicos de algum ramo da economia, com soluções pontuais e de curto ou médio prazo. O planejamento não se fazia presente, e tampouco existia uma perspectiva global sobre a economia; o que não impede, contudo, que o presente trabalho busque mapear que normas eram seguidas e qual era o discurso jurídico relacionado à participação do Estado na economia.

A pesquisa histórica em Direito Econômico, tomando por base períodos de longa duração, permite verificar o surgimento, a manutenção e a extinção de institutos, planos e programas estatais relacionados à política econômica, assim como identificar as continuidades e descontinuidades no período. Esse tipo de pesquisa supera o emprego da história como mera demonstração de erudição ou curiosidade na ciência jurídica, assim como afasta uma compreensão meramente evolucionista ou temerariamente naturalista dos institutos de Direito, como se fossem necessárias e universalmente aceitas e estabelecidas.

Ao encontro do afirmado no parágrafo anterior, Arno Wehling pontua que:

o esforço pela recuperação da historicidade dos fenômenos jurídicos leva:
 - à identificação da historicidade de princípios, institutos e procedimentos. Com isso chega-se à identificação de situações jurídicas e conceitos jurídicos particulares de cada configuração cultural, nem universais (o que nos faria cair num naturalismo jurídico atemporal e a-histórico) nem singulares (o que recairia num solipsismo dissolvente).³⁴

Segundo Waldo Ansaldi, o método da sociologia histórica permite grandes comparações em longos períodos de tempo, e alude a continuidades, permanências, persistências e recorrências que operam ao longo dos processos históricos, sem rupturas radicais³⁵. Já em relação ao estudo histórico da experiência econômica, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto criticam a metodologia que aborda as sociedades subdesenvolvidas como “atrasadas” em relação às desenvolvidas, e que bastaria àquelas seguirem os passos destas para atingir o desenvolvimento. Por isso,

³⁴ WEHLING, Arno. História do Direito e historicidade do fenômeno jurídico. In.: **Revista História do Direito**. Curitiba, v.2, n.2, p. 150-166, jan-jun de 2021, p. 156.

³⁵ ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. Epílogo. La conformación de la matriz institucional del orden vigente. Una mirada de larga duración. In: **América Latina**: la construcción del orden. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración. Buenos Aires: Ariel, 2012, p. 683.

defendem uma metodologia que leve em consideração as circunstâncias específicas dos países latino-americanos, objeto de análise dos autores³⁶.

Para Arthur José Almeida Diniz, as nações tidas como “subdesenvolvidas” eram, primordialmente, subanalisadas, pois sempre tiveram suas características econômicas avaliadas a “partir de conceitos oferecidos por Estados prósperos e daí estabelecerem-se os índices de bem-estar e pobreza é falsear o problema”³⁷. A defesa de práticas que visem a mimetizar nações tidas como desenvolvidas ignora o contexto histórico em que se deu o desenvolvimento delas, bem como o contexto de disparidade de poder econômico nas cadeias de comércio e produção mundiais.

Diferente do mero crescimento econômico, o desenvolvimento envolve uma “mudança da economia em termos estruturais e qualitativos”³⁸; por isso, há uma ligação entre o desenvolvimento e as políticas públicas e econômicas que tenham por objetivo essa mudança. Elas também acabam gerando conflitos entre os interesses de diferentes Estados nacionais. O colonialismo, que até século XIX tinha como características a expansão territorial, o escravismo e o fornecimento de matérias-primas para as metrópoles, passou a prescindir desses pontos com a industrialização dos países do centro do sistema capitalista, passando as antigas colônias à condição de nações dependentes, abrigando o mercado consumidor para os produtos industrializados produzidos fora de suas fronteiras³⁹.

Celso Furtado, ao escrever “Formação Econômica do Brasil”, abordou a história econômica nacional desde o período colonial até meados do século XX, e justificou que “sem uma adequada profundidade de perspectiva torna-se impossível captar as inter-relações e as cadeias de causalidade de constituem a urdidura dos processos econômicos”⁴⁰. Processos que podem ser moldados, instituídos, incentivados, reprimidos ou descontinuados pelas políticas públicas implementadas através dos atos normativos de Direito Econômico.

³⁶ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970, p. 19-21.

³⁷ DINIZ, Arthur José Almeida. **Subdesenvolvimento e direito das gentes**. Belo Horizonte: Estudos Sociais e Políticos, 1977, p. 130.

³⁸ TORELLY, Paulo Peretti. **Soberania, Constituição e Mercado**: Direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático. São Paulo: IBAP, 2020, p. 210.

³⁹ DINIZ, Arthur José Almeida. **Subdesenvolvimento e direito das gentes**. Belo Horizonte: Estudos Sociais e Políticos, 1977, p. 132.

⁴⁰ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 21.

Propõe-se, assim, empregar a abordagem histórica ao Direito Econômico tomando como unidade de análise o Brasil, a exemplo do que fez Celso Furtado com o estudo da economia brasileira, (diferentemente deste estudo, que abordará os atos normativos que implementaram as políticas econômicas) e a exemplo do trabalho de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, pelo qual buscaram explicar a evolução socioeconômica dos países latino-americanos em um contexto de industrialização, mas com manutenção da condição de dependência. A consideração da nação como unidade de análise elimina uma abordagem asséptica das questões de política econômica, e considera o momento histórico, político, social e econômico como parte integrante do estudo do Direito Econômico.

Dessa forma, a metodologia empregada será a de uma pesquisa histórica, catalogando a evolução histórica a partir de fontes primárias, como os instrumentos normativos a serem encontrados nos repositórios oficiais e as decisões de tribunais. O discurso jurídico subjacente às normas instituídas e às decisões será abordado a partir de bibliografia da época, a fim de melhor compreender o Direito. Em vez de uma pesquisa de dogmática jurídica, que buscaria discutir ou dialogar com tais textos em uma perspectiva crítica, eles serão tomados como objeto da identificação de permanências e rupturas no processo de evolução das normas com conteúdo econômico no período da Pré-história do Direito Econômico brasileiro escolhido para estudo, ou seja, a República Velha e a Era Vargas. A perspectiva crítica e de debate com os textos normativos, jurisprudenciais e doutrinários trabalhados ocorrerá, justamente, no momento de se identificar os elementos de permanência e ruptura.

Pelos motivos expostos nos parágrafos anteriores, esta metodologia é adequada para a análise do Direito Econômico, tratando o Brasil como uma unidade de análise, com as particularidades socioeconômicas e políticas de cada período histórico. As permanências e rupturas averiguadas serão aquelas que dizem respeito à linha ideológica adotada pelo Estado brasileiro em relação à política econômica e à forma predominante de sua atuação na economia; ou seja, através do Direito Regulamentar Econômico, Direito Instrumental Econômico ou Direito Procedimental Econômico. “Ideologia” será empregada neste trabalho em um sentido não valorativo,

mas como um ponto de vista compreensível de forma relacional, quando comparado com outro ponto de vista⁴¹.

A escolha do período compreendido entre a Proclamação da República e o final do Estado Novo para este estudo se dá pois o período antecedeu os anos em que a doutrina entende que foi o surgimento do Direito Econômico no Brasil, bem como porque foi neste período que a atividade legislativa relacionada à política econômica sofreu uma grande transformação, construindo as bases da atuação econômica do Estado brasileiro. Sobre o emprego da expressão “atuação econômica”: ela está sendo utilizada por considerá-la genérica, não fazendo a distinção doutrinária contida na obra de Eros Roberto Grau quanto às formas de atuação do Estado no e sobre o domínio econômico. Para o autor, a atuação do Estado pode se dar no domínio econômico quando ele age no campo da atividade econômica em sentido estrito. Por absorção, quando monopoliza a atividade, ou por participação, quando compete com os entes privados⁴².

A atuação ocorre sobre o domínio econômico, ainda na conceituação de Eros Grau, nos casos em que o Estado atua como regulador. Esse papel ele pode desempenhar por direção, a partir de instrumentos de que estabelecem normas de comportamento compulsório, ou por indução, estimulando comportamentos desejados pelos demais agentes econômicos⁴³. Neste trabalho se usará, então, “atuação econômica do Estado” como termo genérico, e atuação “no” ou “sobre” o domínio econômico com os significados específicos abordados neste parágrafo e no anterior.

A separação dos capítulos seguirá os períodos históricos – República Velha e Era Vargas –, pois considera-se a Revolução de 1930 como um momento de inflexão na forma de atuação econômica do Estado brasileiro. Os capítulos partirão da análise das previsões da Constituição Econômica e da ideologia constitucionalmente adotadas em cada uma delas. Importante, portanto, delimitar o que se entende por cada um destes conceitos. Por Constituição Econômica, o presente trabalho tratará das normas constitucionais de conteúdo econômico, sejam aquelas inseridas em título

⁴¹ MANNHEIM, Karl. **Ideologia e Utopia**. Trad. Sérgio Magalhães Santeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 114.

⁴² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 141.

⁴³ *Ibidem*, p. 141-142.

específico, sejam aquelas dispersas nas constituições estudadas⁴⁴. Essas normas constituem a ordem econômica, a estruturam e a traduzem juridicamente um sistema:

Aquelas em que se exprimem juridicamente o modo-de-produção, o modo de distribuição do poder econômico e do produto social, o modo-de-coordenação da actividade económica, etc. Por conseguinte, fazem parte, necessariamente, da constituição económica os institutos que definem a propriedade dos meios de produção e as relações de produção, a delimitação da esfera de competência do estado e dos “sujeitos económicos privados”, as formas de organização dos “sujeitos económicos” entre si, etc.⁴⁵

Por ideologia constitucionalmente adotada entende-se o “regime político-econômico juridicamente regulamentado”⁴⁶. Ela se identifica a partir da leitura do texto constitucional e da constatação da forma como o constituinte decidiu por tratar o dado econômico. Assim, não há como se estabelecer o compromisso com uma ideologia pura, mas se verificarão dados ideológicos das diferentes visões de mundo em disputa no processo político⁴⁷.

As permanências e rupturas, por sua vez, serão observadas a partir das divisões do Direito Econômico: Direito Regulamentar Econômico, o Direito Institucional Econômico e o Direito Instrumental Econômico. Essa técnica tem a finalidade didática de facilitar o estudo das normas e institutos do ramo..

Por Direito Regulamentar Econômico entende-se “o conjunto de normas que disciplinam as relações jurídicas que se travam em torno das medidas de política econômica”⁴⁸. Nessa divisão se encontram as normas que estabelecem a atuação do Estado sobre o domínio econômico por indução e por direção, bem como o planejamento instituído pela lei do plano.

O Direito Institucional Econômico, por sua vez, aborda “a intervenção do Estado no domínio econômico, não como agente normativo, impondo regras de conduta à

⁴⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. E ver. Por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 142.

⁴⁵ MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973, p. 136.

⁴⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 150.

⁴⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 80.

⁴⁸ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 76.

vida econômica, mas como elemento de atuação no próprio processo econômico”⁴⁹. Na passagem transcrita, Alberto Venâncio Filho emprega, neste trecho, uma distinção terminológica entre “intervenção” e “atuação” no domínio econômico diferente da usada neste trabalho. O que o autor trata como “intervenção” seria a atuação sobre o domínio econômico, e como “atuação” seria a atuação no domínio econômico. O autor citado usa, ainda, em outras partes de seu trabalho, as expressões “intervenção indireta” e “intervenção direta” para fazer a mesma distinção. A preferência deste trabalho se dá em virtude da ressalva feita por Eros Roberto Grau:

Assim, se pretendermos, ao enunciar formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico, considerar a globalidade da ação estatal, inclusive sua atuação sobre a esfera do público, o uso, para tanto, da expressão atuação estatal será mais adequado.⁵⁰

Aqui, estuda-se a participação do estado nas atividades econômicas em sentido estrito, em regime de competição com o setor privado, sob o regime de monopólio, ou, ainda, sob alguma forma privilegiada ou diferenciada, por relevante interesse coletivo, para suprir deficiências deixadas pelo desinteresse dos particulares ou por questões de segurança nacional, e também por prestação direta de serviços públicos.

Diferencia-se o Direito Institucional do Regulamentar pois, no primeiro, “não estava mais orientado para fins de polícia, mas para fins econômicos de interesse geral”⁵¹. Centra-se, portanto, a análise nas “entidades e órgãos instituídos pelo Estado a fim de darem concreção à política econômica em seu nome”⁵². Como se verá adiante, essas medidas passaram a ser mais comuns a partir das décadas de 1930 e 1940.

Por fim, o Direito Instrumental Econômico, o qual é a subdivisão didática que se ocupa de estudar as “normas definidoras da competência e dos procedimentos

⁴⁹ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 383.

⁵⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 140.

⁵¹ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 384.

⁵² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 76.

para elaboração e execução das medidas de política econômica”⁵³. Ocupa-se, dessa forma, dos instrumentos que dão efetividade à política econômica, podendo-se utilizar de medidas coercitivas, de incentivo e de acesso à Justiça.

Fábio Nusdeo fala, ainda, em um “Direito Econômico procedimental”, o qual estabelece “formas e meios para que os responsáveis pela política econômica possam chegar a normas a serem baixadas, sem, de antemão, fixar-lhes o conteúdo”⁵⁴. Não se trata do mesmo conceito do Direito Instrumental Econômico, mas sim de uma abertura no processo de formulação da política econômica, criando-se estruturas e procedimentos de participação da sociedade civil nesta etapa anterior, com mecanismos que podem ser tanto institucionais – no caso de conselhos, por exemplo – quanto instrumentais – prevendo a formalização e legitimação de participação nos fóruns adequados.

Encerra-se, assim, o capítulo destinado a traçar as balizas que guiarão este trabalho e inicia-se o estudo cronológico proposto partindo do período republicano, cujos marcos normativos inaugurais se dão pela Proclamação da República, através do Decreto nº 1, de 1889, e pela Constituição de 1891.

⁵³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 78.

⁵⁴ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao Direito Econômico**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 343

2 A POLÍTICA ECONÔMICA DA REPÚBLICA VELHA

Para o início da análise das continuidades e rupturas da política econômica brasileira nos anos finais do século XIX e iniciais do século XX, o trabalho examinará as medidas de atuação do Estado sobre e no domínio econômico da República Velha. No período, a economia brasileira viveu, segundo Caio Prado Júnior, o apogeu da “economia voltada para a produção extensiva e em larga escala, de matérias-primas e gêneros tropicais destinados à exportação”⁵⁵, beneficiada pela liberdade de comércio internacional e o enriquecimento vivenciado pelas sociedades europeia e estadunidense, integrando-se a economia brasileira com a dos grandes centros industrializados, sendo assim retratado por Hobsbawm o período:

A economia da Era dos Impérios foi aquela em que Baku (no Azerbaijão) e a bacia do Donets (na Ucrânia) foram integradas à geografia industrial, ao passo que a Europa exportava tanto bens como moças a cidades novas como Johannesburgo e Buenos Aires, e aquela em que teatros de ópera foram erguidos sobre os ossos de índios mortos em cidades nascidas do boom da borracha a 1.600 quilômetros acima da foz do Amazonas.⁵⁶

No período, conforme buscará se comprovar adiante pela análise dos instrumentos normativos instituidores das políticas públicas e econômicas, o papel do Estado na economia se voltava a garantir e fomentar esse modelo. Mesmo que, conforme visto no capítulo anterior, o Direito Econômico tenha surgido após este período da história brasileira, também pode ser demonstrado que as medidas econômico-estatais não eram inexistentes, mas, sim, atuavam de maneira pontual em face a problemas e questões concretas e de forma menos coordenada.

Ademais, será possível vislumbrar, justamente, o nascimento de medidas jus-econômicas sob a égide de uma Constituição absentéista no que diz respeito à atuação estatal na economia, e também de rudimentares instrumentos de atuação econômica estatal, que compõem a Pré-história do Direito Econômico brasileiro.

Para o estudo, que tem como ponto de partida os atos normativos que preveem a política econômica, começa-se pela análise das normas da Constituição de 1891

⁵⁵ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 205

⁵⁶ HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios**. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 20ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016, p. 84.

que têm conteúdo econômico, e também dos silêncios e lacunas deixadas pela constituinte.

2.1 A Constituição de 1891 e o papel do Estado na economia

A Constituição de 1891, promulgada em 24 de fevereiro daquele ano, foi a primeira constituição republicana do Brasil. Por isso, é marcante do documento: a vedação à subvenção estatal a cultos religiosos (art. 11, § 2º), a extinção das ordens honoríficas, títulos nobiliárquicos, privilégios de nascimento e foros de nobreza (art. 72, § 2º), o reconhecimento caráter secular dos cemitérios (art. 72, § 5º) e a previsão de ensino leigo nos estabelecimentos públicos de ensino (art. 72, § 6º).

Ainda, além de instituir a República como forma de governo, previu também o presidencialismo como regime de governo e o federalismo como forma de Estado. A influência da Constituição dos Estados Unidos da América de 1776 é marcante, até mesmo na denominação do país como Estados Unidos do Brasil. Tamanha inspiração foi refletida no discurso de Prudente de Moraes, presidente do Congresso Constituinte, que declarou que o Brasil passaria a ter uma Constituição livre e democrática, tal qual “seu modelo da América do Norte”⁵⁷.

Para Paulo Bonavides, as mudanças foram decepcionantes. Segundo o autor, os entes subnacionais não estavam preparados para a autonomia e para as competências que passaram a dispor, havia desequilíbrio nos benefícios a estados agroexportadores pela ausência de mecanismos de compensação e de redução de desigualdades regionais, e acabou-se por instituir um federalismo autoritário⁵⁸.

Federalismo autoritário esse que se fez perceber tanto pelas incursões violentas do governo federal na repressão de movimentos erigidos às margens, quanto por instrumentos jurídicos, a exemplo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1891, que criava um modelo centralizado e com poderes concentrados no governador, com destaque para a figura do líder da época, Júlio de Castilhos:

⁵⁷ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. In: **Revista da USP**, São Paulo, n. 3, pp. 19-24, set./nov. 1989, p. 19.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. In: **Estudos Avançados**, 14 (40), pp. 155-171, 2000, p. 171.

Castilhos, que, em âmbito nacional, criticava o forte centralismo existente na figura do Imperador, exigia, localmente, a mesma concentração de poderes. Tratava-se de uma defesa intransigente da forma federativa de organização política para os estados que lhes garantisse autonomia política. Em razão da ênfase dada a essa autonomia, a representação rio-grandense passou a ser identificada pelos republicanos ditos “moderados” como defensora de um “federalismo exagerado”.⁵⁹

A imposição da nova Constituição não foi um processo pacífico. Tampouco representou um período de plena pujança democrática. Ao contrário, diversas foram as vezes em que presidentes da República apelaram ao Estado de Sítio para governarem, sempre com a justificativa de defesa da ordem interna. As revoltas populares, contudo, não podem ser vistas completamente apartadas do modelo econômico. Segundo Rafael Vieira:

A práxis governamental soberana que se manifesta no decorrer da modernidade, coloca a nu seus paradoxos, que por não conseguir resolver as crises baseadas em um processo de dominação permanente, é obrigada a recorrer às estratégias de contenção que lhe originam. A dominação é despida de todo o seu véu jurídico, e a aplicação do direito aqui é garantida pelas armas em detrimento das possibilidades de resistência da população.⁶⁰

Além do federalismo autoritário, outra característica ideológica marcante da Constituição de 1891 é o liberalismo econômico. O liberalismo econômico não se confunde com a doutrina filosófica e política do liberalismo, já que este admite diferentes modos de organização da propriedade e do mercado, não necessariamente se baseia na ampla liberdade contratual e na proteção irrestrita da propriedade privada⁶¹. A necessidade de distinção é importante, pois foi nas primeiras décadas do século XX que um conceito começou a confundir-se com o outro, de forma equivocada.

Norberto Bobbio, ao narrar a discussão travada entre Luigi Einaudi e Benedetto Croce sobre a distinção ou a necessária identificação entre o liberalismo ético-político

⁵⁹ PINTO, Francisco Rogério Madeira. A Constituição castilhista de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 118, pp. 245-292, jan./jun. 2019, p. 266.

⁶⁰ VIEIRA, Rafael. A Constituição de 1891 e o laboratório jurídico-político brasileiro do estado de sítio. In: **História Constitucional**, núm. 12, setembro, 2011, pp. 327-349, Universidade de Oviedo, Oviedo, Espanha, p. 342-343.

⁶¹ SCHLESENER, Anita Helena. Ética e política: observações sobre o liberalismo de Benedetto Croce. In: **Reflexão**, Campinas, 31(90), p. 11-19, jul./dez., 2006, p. 17.

e o liberalismo econômico, este último também chamado de “liberismo”, dá razão ao segundo para quem “a liberdade, sendo um ideal moral, pode se realizar através das mais diversas providências econômicas desde que voltadas à elevação moral do indivíduo”. Segue Bobbio:

Por neoliberalismo se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessária; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário.⁶²

Diante dessa questão conceitual, pode-se afirmar que a Constituição de 1891 se guiava por um ideal liberista, prevendo poucas competências econômicas para o Estado, ao mesmo tempo em que protegia a liberdade de iniciativa e a propriedade privada. Quanto ao liberalismo político, por sua vez, pode-se afirmar que ele estava presente na previsão de um Estado laico e na extinção de privilégios monárquicos, no entanto, mantinha uma estrutura que, na prática, era aristocrática, através do federalismo autoritário e das práticas do coronelismo e do voto de cabresto.

Apesar de não conter um título específico dedicado à ordem econômica, a primeira constituição republicana não deixa de instituir uma Constituição Econômica, podendo ser ressaltados os principais pontos da ideologia constitucionalmente adotada. Por exemplo, a garantia da propriedade (art. 72, *caput*), com desapropriação apenas por necessidade pública e mediante prévia indenização. Além disso, a propriedade das minas pertencia ao proprietário do solo (art. 72, § 17).

Este período foi o único da história constitucional brasileira em que se adotou o princípio da acessão, segundo o qual a propriedade do solo confere também o domínio sobre as minas nele contidas. A constituição anterior não dispunha claramente sobre a matéria, mas entendia-se conforme o regime advindo da época colonial, ou seja, que se tratava de um direito do rei, o que veio a ser confirmado na Lei 1.507 de 1867, que regulamentou a concessão de minas⁶³. A Emenda Constitucional nº 03 de 1926 manteve o regime da acessão, apenas incluindo a

⁶² BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 87

⁶³ BARBALHO, João U. C. **Constituição Federal Brasileira**: commentarios. 2ª ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e cia, editores, 1924, p. 438.

proibição de transferência para estrangeiros de minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacional e das terras onde elas existirem”.

Ainda no ponto de identificação da ideologia constitucionalmente adotada, a Constituição de 1891 previa a liberdade de exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial (art. 72, § 24), e os direitos de patentes (art. 72, § 25), autorais (art. 72, § 26) e de marca (art. 72, § 27). Portanto, pelo o que está explícito na Constituição de 1891, pode se verificar que a instituição era de uma ordem econômica capitalista, baseada na liberdade de propriedade e de exercício da profissão, com um Estado com poucas competências econômicas e ferramentas de atuação.

Quanto à propriedade industrial, o governo preocupou-se em criar um órgão administrativo próprio para encarregar-se da matéria. Através do Decreto 16.264 de 1923, criou-se a Diretoria Geral da Propriedade Industrial para tratar dos serviços de patente de invenção – que também passou a submeter-se a exame prévio – e de marcas de indústria. A concorrência desleal, contudo, não foi tratada nas iniciativas legislativas, “continuando a matéria dependente do direito comum e a repressão fundada na precária condenação do abuso de direito”⁶⁴.

A questão da liberdade profissional era muito debatida no período; no entanto, pode-se afirmar que não era ilimitada. O que havia, em sentido lato, era a liberdade de escolha profissional, mas não necessariamente do seu exercício, que poderia ser regulamentado em profissões científicas a fim de resguardar a ordem pública e prevenir lesões à população por imperícia, como revela o julgamento da Apelação Cível nº 936 pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo. No Espírito Santo existia a lei de organização judiciária, Lei Estadual nº 1.465/1924, que dispunha:

Somente podem exercer advocacia os diplomados em direito por qualquer das faculdades da República legalmente reconhecidos, salvo: a) não havendo advogado na comarca; b) não querendo prestar-se ao patrocínio da causa nenhum dos advogados do auditório, c) não sendo os mesmos da confiança da parte⁶⁵

As opiniões divergentes encontravam sustentação no Supremo Tribunal Federal. Na Apelação Cível 3.283, do Ceará, a corte rejeitou, por maioria, a preliminar

⁶⁴ CERQUEIRA, João da Gama. **Tratado da Propriedade Industrial**. Vol. I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1946, p. 55.

⁶⁵ ESPÍRITO SANTO. Apelação Cível n. 936. Julgado em 19 de agosto de 1927. Relator A. Botelho. In: *Archivo Judiciario*, v. IV, Rio de Janeiro, 1927, p. 352. Habeas Corpus 23.658. **Archivo Judiciario**, v. XVIII, Rio de Janeiro, 1931, p. 446.

de nulidade do processo por incapacidade do advogado do autor, que não possuía formação específica em Direito. O Ministro Edmundo Lins, após reconhecer que as pessoas em suas faculdades legais estão sempre submetidas a restrições em virtude de higiene, interdependência social, moral, segurança pública e bem-estar da maioria dos cidadãos, não entendia que seria conforme a Constituição a imposição de outras condições, tais como os diplomas, títulos ou certificados⁶⁶.

A ideologia constitucionalmente adotada, de menor atuação econômica estatal e liberdade de propriedade, com um federalismo altamente descentralizado, encontrava eco social entre as elites do setor agroexportador. Christian Edward Cyril Lynch e Cláudio Pereira de Souza Neto apontam que a defesa de um federalismo mais agudo, chamado pelos autores de “ultrafederalismo”, correspondia ao interesse de elites locais por um governo menor e submetido aos interesses econômicos:

Se a centralização era a tutela do político sobre o econômico, da União sobre os Estados, do governo sobre a sociedade, o federalismo deveria importar na inversão de todas essas hierarquias, submetendo o político ao econômico, a União aos Estados e o governo à sociedade – ou seja, fundar um Estado mínimo.⁶⁷

O conceito dos autores de estado mínimo é posto como aquele em que o político se submete ao econômico; implica, portanto, na atuação positiva do Estado em defesa dos interesses do poder econômico. Difere-se da ideia de Robert Nozick, libertariano estadunidense, cuja nome “está intimamente ligado ao pensamento do valor único, fundado em direitos de propriedade absolutos: direitos de posse sobre os outros e sobre as coisas”⁶⁸. Nozick rejeitava qualquer forma de justiça distributiva, chegando à seguinte constatação: “De nenhuma associação eu poderei receber algo mais valioso para ela do que para si mesma vale aquilo com que contribuo”⁶⁹.

Considerando que a República Velha herdou uma organização estatal centralizada na capital do Império, os estados não contavam com corpos

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro Edmundo Lins. Apelação Cível 3.283. In: **Revista Forense**, v. XXXVIII, Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1921, p. 458-459.

⁶⁷ LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In: **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, pp. 85-136, 2012, p. 110.

⁶⁸ SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. O estado mínimo de Robert Nozick. In: **Síntese**, Belo Horizonte, v. 31, n. 100, pp. 225-238, 2004, p. 227.

⁶⁹ NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 327.

administrativos desenvolvidos. Sendo a União dispensada de determinadas competências, a consequência prática provável era que elas simplesmente não seriam exercidas, em face ao despreparo dos estados, o que interessava às elites econômicas, que mantinham também o poder político e a proteção de seus interesses.

O federalismo, enquanto ideário decorrente da Proclamação da República, reforçou o poder dos estados que, em suas constituições, restringiam os poderes e a autonomia dos municípios, inclusive. Segundo Victor Nunes Leal:

Ademais, enquanto nalguns Estados havia um puro controle de legalidade sobre a vida dos municípios, o qual se pratica evidentemente em âmbitos mais restritos, em outros o controle era também de oportunidade e conveniência. Com tais expedientes podiam os governos dos Estados tutelar as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual.⁷⁰

Esse poder dos estados decorre de uma interpretação, que se tornou majoritária à época, de que o artigo 68 da Constituição de 1891 (Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse) dava aos estados a competência de definir, em suas constituições, a extensão da autonomia e do peculiar interesse dos municípios.⁷¹

A disputa entre aqueles que defendiam mais competências à União, sem exclusão do modelo federativo, e dos “ultrafederalistas” explica algumas diferenças entre a constituição brasileira e a estadunidense. Podendo ser enquadrado no primeiro grupo, Rui Barbosa entendia que, diferentemente dos Estados Unidos da América, a federação brasileira partia de um Estado unitário e, por isso, criticava excessos do senhorio, a quem a “superexcitação” pela descentralização acabava por turvar “a lucidez do senso político”⁷².

Em favor da extensão das competências da União, quando comparada com o “modelo” da América do Norte, restou a de legislar sobre o direito privado, penal e processual penal. Por outro lado, os “ultrafederalistas” tiveram vitórias importantes em suas pautas:

⁷⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 49.

⁷¹ *Ibidem*, p. 67.

⁷² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. In: **Revista da USP**, São Paulo, n. 3, pp. 19-24, set./nov. 1989, p. 21.

Ao fim e ao cabo, os ultrafederalistas tiveram vitórias significativas ao estabelecer a eleição direta para Presidente da República e senadores; a redução do mandato presidencial para quatro anos e a ampliação da competência tributária e processual dos Estados. Conseguiram, em especial, a transferência das terras devolutas para o domínio estadual, inviabilizando um projeto federal de reforma agrária que as destinasse ao assentamento dos imigrantes e ex-escravos.⁷³

A eleição direta para presidente era de interesse das elites locais, que podiam exercer de forma mais incisiva sua influência sobre os eleitores (inclusive valendo-se das conhecidas fraudes da época) e negociavam diretamente o seu apoio com o candidato, e não com intermediários. Do mesmo modo ocorre com o mandato menor, expediente pelo qual as decisões do Presidente estão mais próximas dos compromissos assumidos em campanha.

Entende-se, portanto, que a defesa do chamado ultrafederalismo, que se fez presente também enquanto ideologia constitucionalmente adotada na Constituição de 1891, não ocorria por uma concepção política de que este seria o melhor modelo de organização do Estado e de separação de competências. Ao contrário, tratava-se de atribuir maiores poderes a entes menos bem equipados administrativamente e mais suscetíveis a pressões, o que se relacionava com interesses econômicos do setor agroexportador.

Paulo Peretti Torelly, no entanto, traz uma interessante reflexão acerca da regra que veda a reeleição e que se encontrava tradicionalmente inculpada nas constituições brasileiras, com exceção de 1937 e 1967, desde 1891 até a Emenda Constitucional nº 16/1997. Para o autor, a proibição da reeleição guarda relação com a legitimação racional weberiana e com a ideologia positivista ligada à Proclamação da República pelos militares⁷⁴.

A questão da nacionalidade da propriedade e das atividades econômicas foi tratada em poucos dispositivos. Segundo Washington Peluso Albino de Souza, “o problema da nacionalidade da empresa constitui um dos elementos mais delicados no tratamento das normas jurídicas a ela referentes”⁷⁵. As constituições podem

⁷³ LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, pp. 85-136, 2012, p. 111.

⁷⁴ TORELLY, Paulo Peretti. **A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2008, p. 227.

⁷⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. E ver. Por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 200.

diferenciar a empresa brasileira, constituída no Brasil, da empresa brasileira de capital nacional, que, além de constituída no Brasil, deve ter maioria de sócios residentes no Brasil⁷⁶. Estas últimas, no entanto, passíveis de ser objetos de “testas de ferro”, que “ostentando nacionalidade brasileira, são meros elementos mandados por patrões estrangeiros e, portanto, falsos empresários”⁷⁷.

Na Constituição abordada, vê-se a questão da nacionalidade na navegação de cabotagem, que era reservada a navios nacionais sem, contudo, prever sobre a nacionalidade da empresa ou de seus sócios. Este fato era relevante e se relacionava com a defesa nacional, já que os navios da marinha mercante eram reserva da marinha de guerra⁷⁸.

Outra norma referente à nacionalidade da propriedade também se relacionava com a segurança nacional. Era aquela prevista no art. 72, § 17, alínea “b” que, ao limitar o direito de propriedade, previsto no parágrafo, dispunha que as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacional e as terras onde existirem não podiam ser transferidas a estrangeiros.

No que diz respeito à repartição de receitas, à União era facultado decretar impostos de importação e aos estados, de exportação de mercadorias de produção em seu território. Regular o comércio exterior era de competência do Congresso, segundo dispositivo que foi alterado pela Emenda Constitucional nº 03 de 1926, para fazer constar expressamente a possibilidade de limitação do comércio internacional de acordo com o bem público. Vejam-se as redações antes e depois da alteração:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

5º) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos; (redação original)

5º legislar sobre o comércio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos; (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 45 n. 179, pp. 241-244, jul./set. 2008, p. 242.

⁷⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. E ver. Por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 200.

⁷⁸ GOULARTI FILHO, Alcides. Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro: uma trajetória de déficit financeiro e desenvolvimento econômico. **História Econômica & História de Empresas**, v. 12, n. 2, 2009, p. 6.

Outras alterações para permitir uma maior presença do Estado nas relações econômicas foram incluídas pela Emenda Constitucional nº 03. Num período em que o debate acerca da “questão social” se tornava mais frequente, o constituinte revisor incluiu, dentre as competências do Congresso Nacional, as de legislar sobre o trabalho e previdência social.

Desse modo, as políticas econômicas analisadas a seguir deverão ser abordadas em um contexto de uma Constituição Econômica que reservava ao Estado um papel de garantia da propriedade privada e da autonomia de agentes privados. Somado a isso, a formatação da federação, com amplas competências tributárias e a transferência de terras devolutas para os estados, teve como objetivo, justamente, reduzir as possibilidades e ferramentas de que dispunha a União para implementar as políticas públicas.

Na prática, contudo, se verá que a grande influência dos agentes privados no Estado, a partir das estruturas viciadas de formação da vontade pública no contexto do federalismo autoritário, impôs um papel econômico ao Estado brasileiro. A atuação se dava, principalmente, por ferramentas que atualmente estão compreendidas no Direito Regulamentar Econômico, com uso eventual do Direito Institucional Econômico, quando as circunstâncias exigiam para alcançar o melhor interesse das classes dominantes.

2.2 As medidas de política econômica nos primeiros anos da República Velha

Os primeiros anos da República no Brasil não foram de extensa atividade legislativa na previsão de medidas de atuação do Estado sobre e no domínio econômico. Como brevemente analisado no primeiro capítulo, na época ainda não se falava propriamente em um Direito Econômico com ferramentas de planejamento e coordenação da atividade econômica pública e privada, que visava a objetivos constitucionalmente estabelecidos e ao desenvolvimento.

Mesmo assim, são visíveis, principalmente, medidas de fomento relacionadas a atividades agrícolas, bem como a importante reforma do sistema bancário e a crise do encilhamento, que marcaram o período. Inicialmente, abordar-se-ão as medidas de política econômica que se relacionam com o contexto financeiro e, após, as demais medidas, constantes muitas vezes nas leis orçamentárias.

2.2.1 A política monetária da crise do encilhamento e a contenção dos movimentos especulativos na Bolsa de Valores

Os primeiros anos da República, em especial do governo Deodoro da Fonseca, foram marcados pela política econômica do encilhamento – nome dado em alusão ao ato de encilhar o cavalo para iniciar a cavalgada, uma analogia ao início do regime republicano. Desde os anos finais do Império, a política econômica era objeto de debate entre metalistas e papelistas, com suas posições sendo descritas por Gustavo Franco e Luiz Aranha Correa do Lago de forma respectiva:

O país se dividia entre os que achavam que havia “superabundância” de papel moeda, e que a política monetária deveria ser contracionista, e os que, por variadas razões, achavam que a economia precisava de mais liquidez para crescer, sobretudo face à disseminação do trabalho assalariado e à monetização daí decorrente.⁷⁹

A crise do encilhamento tem relação com movimentos especulativos da Bolsa de Valores brasileira nos últimos anos do Império e primeiros anos da República e com a política monetária da época, com discussões acerca da causalidade desta para aquela. Segundo Caio Prado Junior⁸⁰, a falta de meio circulante levou à necessidade de maior emissão de moeda; falta essa agravada pela intensificação das transações econômicas, pela libertação dos escravos e pelo crédito para que as lavouras se adaptassem ao trabalho livre.

Felipe Amin Filomeno salienta que “nos últimos meses do Império, com a abolição da escravatura, foram lançados títulos do governo para ajudar os fazendeiros que, por conta da abolição, tinham sofrido a perda de seus escravos sem qualquer compensação”⁸¹, demonstrando a preocupação do regime, em seus últimos meses, com a compensação dos senhores de escravos, mesmo sem implementar a indenização direta. Aos libertos, contudo, não se observou qualquer medida econômica para adaptação ao trabalho – e à vida – livre. Steven Topik cita um “clima

⁷⁹ FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011, p. 5-6. Disponível em: <<https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

⁸⁰ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 217.

⁸¹ FILOMENO, Felipe Amin. A crise Baring e a crise do Encilhamento nos quadros da economia-mundo capitalista. In: **Economia e sociedade**, vol.19, no.1. Campinas, Abr. 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100006>.

de euforia” com a mudança de regime, com exportações florescendo, sistema bancário crescendo e um *boom* no mercado de ações⁸². Franco e Lago mencionam o “absoluto deslumbramento” do mercado com as medidas tomadas pelo Ministério da Fazenda de Deodoro, comandado por Rui Barbosa⁸³.

No período, a noção de padrão-ouro para a política monetária era considerada uma regra para a economia internacional, segundo a qual “cada país deveria dispor de uma reserva metálica – ou de divisas conversíveis, na variante mais corrente – suficientemente grande para cobrir os déficits ocasionais de sua balança de pagamentos”⁸⁴. O padrão-ouro impunha um sistema em que:

O ouro, *de jure*, era a única e verdadeira moeda aceita e consagrada em toda parte e o papel-moeda que circulava amplamente em diversos países, e em diversos desenhos, era ou devia ser apenas um certificado de depósito conversível em determinado peso em metal.⁸⁵

No caso de uma economia baseada na exportação de matérias-primas e dependente de muitas importações, a suscetibilidade do balanço de pagamentos brasileiro às oscilações de preços internacionais colocava o país em uma situação muito frágil diante da necessidade de equilíbrio da balança pelo padrão-ouro.

Além de todo este contexto, na data da Proclamação da República vigia o Decreto 3.403 de 1888, regulamentado pelos decretos 10.144 e 10.262, ambos de 1889, que permitia a emissão de bilhetes ao portador, convertíveis em moeda corrente do Império, com lastro em ouro ou com lastro em títulos da dívida pública interna⁸⁶. Ou seja, tratavam-se de bilhetes de emissão descentralizada, mas com o respectivo lastro definido pelo decreto.

Na transição para a República, manteve-se o modelo de pluralidade bancária e sistema de emissão misto. Foram tomadas medidas para tentar estabilizar a emissão

⁸² TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 29.

⁸³ FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011, p. 10. Disponível em: <<https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

⁸⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 223.

⁸⁵ FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011, p. 5. Disponível em: <<https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

⁸⁶ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 217.

e evitar o aumento excessivo de gastos governamentais e de moeda circulante⁸⁷, como a redução do juro dos títulos da dívida pública que lastreavam a emissão de moeda, cuja emissão com base metálica tinha como requisito a manutenção do câmbio a taxa par de 27 ou acima, requisito esse expresso no art. 5º do Decreto 165 de 1890. O objetivo era, também, o de aumentar a liquidez na economia⁸⁸.

O federalismo, presente no ideário republicano, foi privilegiado no Decreto 165 de 1890, o qual tinha como norma a regionalização dos bancos de emissão (pluralidade de bancos de emissão). Ainda, o decreto previa a necessidade de que os bancos tivessem sempre um encaixe metálico igual à circulação das notas das espécies metálicas.

A inconstância do valor do mil-réis, moeda brasileira da época, em relação ao ouro, no entanto, inibiu a emissão metálica⁸⁹, o que acabou por agravar a situação de escassez de meio circulante e levou à alteração dos decretos regulamentares dos bancos de emissão:

Essa emergência de falta de numerário, nos primeiros meses de 1890, agravada mais tarde, em face dos embaraços sofridos por alguns Estados, que acabavam de se constituir, levou Rui a procurar a incentivação das emissões, com os decretos ns. 253. de S de março, e 700-A e 782-A, de 29 de agosto e 25 de setembro, todos de 1890.⁹⁰

O primeiro decreto mencionado autorizou que o Banco do Brasil e o Banco Nacional do Brasil passassem a emitir bilhetes ao portador até o duplo da quantia de 25.000 contos, que cada um depositaria em moeda metálica. Afastou-se, portanto, a necessidade de paridade entre os depósitos metálicos e a moeda emitida para esse caso. O Decreto 700-A expandiu essa prerrogativa, também, ao Banco dos Estados Unidos do Brasil. O último estendeu a todos os bancos de emissão regionais criados pelo Decreto 165 de 1890 a autorização para efetuar até a metade de sua emissão

⁸⁷ BORMAN, Oscar. Prefácio. In.: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**, vol. XVIII, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. XXXV.

⁸⁸ FILOMENO, Felipe Amin. A crise Baring e a crise do Encilhamento nos quadros da economia-mundo capitalista. In: **Economia e sociedade**, vol.19, no.1. Campinas, Apr. 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100006>.

⁸⁹ BOTELHO JUNIOR, Cid de Oliva. A crise cambial do encilhamento: algumas observações sobre a interpretação de Celso Furtado. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 275-294, jul./dez. 2003, p. 279.

⁹⁰ BORMAN, Oscar. Prefácio. In.: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**, vol. XVIII, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. XLIII.

em ouro pelo dobro, ou seja, a mesma prerrogativa conferida ao Banco dos Estados Unidos do Brasil.

Os privilégios concedidos inicialmente ao Banco do Brasil (BB), Banco Nacional do Brasil (BNB) e Banco dos Estados Unidos do Brasil (BEUB) foram objeto de críticas. As medidas estimulavam a concentração de poder nessas instituições que, mesmo sem as medidas, já se interrelacionavam. Além de emitirem cerca de 95% dos bilhetes em setembro de 1890, havia certa confusão na administração: o presidente do BNB e o irmão do presidente do BEUB eram diretores do BB. Já em dezembro de 1890, Rui Barbosa autorizou a fusão entre o BEUB e o BNB, gerando uma instituição financeira com capital superior a todos os bancos do país quando houve a queda do Império⁹¹. Ao final do governo Deodoro, o total de moeda circulante era 148% maior do que em dezembro de 1889; 60% havia sido emitido pelo Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB), banco resultante da fusão do BEUB e do BNB. Já os mil-réis, que ao final do Império eram cotados a 27 pence de libras esterlinas, passam a apenas 12 pence em 1891⁹².

Os decretos posteriores a janeiro de 1890 demonstram que a postura cautelosa, tomada em um primeiro momento, não foi capaz de conter a escassez de meio circulante no início da República, bem como tiveram que ser tomadas atitudes tendentes a preservar o regime político nascente, privilegiando a regionalização dos bancos de emissão e com preocupações com a organização dos estados que estavam se constituindo. A consequência desse processo, inclusive com a possibilidade de emissão pelo dobro, foi o aumento de papéis inconvertíveis em circulação⁹³, afastando o país da noção do padrão-ouro: “os bilhetes eram lastreados em títulos do Tesouro, não ouro, e, portanto, significaram o abandono do padrão-ouro”⁹⁴.

Para Gustavo Franco e Luiz Aranha Correa do Lago, a postura do Ministério da Fazenda foi sempre reativa e teve pouco método:

⁹¹ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 31.

⁹² FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011, p. 13-14. Disponível em: <<https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

⁹³ BORMAN, Oscar. Prefácio. In.: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**, vol. XVIII, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. XLIV.

⁹⁴ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 30.

Na verdade, a sucessão de alterações nos decretos de 17 de janeiro foi tão impressionante que é difícil sustentar que houve algum “método” na explosão monetária que se seguiu. Logo no anúncio do novo sistema, instaurou-se uma crise no Ministério, e um quarto banco de emissão foi criado para São Paulo, e em março, Rui concedeu ao Banco Nacional e ao Banco do Brasil (o terceiro, fundado em 1864), as duas instituições bancárias dominantes sob a monarquia, o privilégio de emitir o dobro do lastro constituído em ouro, porém sem conversibilidade. Tal concessão foi estendida posteriormente ao BEUB, ao Banco de Crédito Popular e aos outros bancos emissores regionais. Em dezembro, culminando o processo, Rui patrocinou a fusão entre o BEUB e o Banco Nacional criando o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB), que por sua vez absorveu o privilégio de emitir do Banco do Brasil e do Banco Emissor do Sul, ambos se tornando estabelecimentos bancários restritos a depósitos e descontos. O BREUB estava autorizado a emitir até 500 mil contos, dos quais 450 mil na base do triplo do lastro metálico e sem conversibilidade.⁹⁵

A resposta do Estado brasileiro à falta de meio circulante mostra que são injustas – além de exalarem um machismo à figura da princesa Isabel e relativizarem as agruras da escravidão – as críticas de Carlos Maximiliano à Lei Áurea. Segundo o autor, não houve “nenhuma providência para atenuar a repercussão funesta da reforma sobre a lavoura desamparada”⁹⁶ e :

A Lei Áurea somente voltou a irradiar glória sobre a frente da Princesa, quando o êrro da precipitação feminina foi resgatado pela corôa do martírio. Não procedeu como soberana, agiu como simples mulher, obediente aos impulsos do coração, desvairada pela cobiça da popularidade.⁹⁷

O trecho, de evidente equívoco do jurista que, em outros campos, principalmente da hermenêutica jurídica, contribuiu para o direito brasileiro, chega a conter uma contradição em seus próprios termos, pois ao mesmo tempo em que afirma que foi motivado pela “cobiça da popularidade” de uma desvairada princesa, também aduz que contribuiu para a derrocada do Império. A história das políticas econômicas brasileiras comprova que os auxílios para a lavoura, principalmente da monocultura exportadora, foram abundantes e motivaram diversos atos normativos federais e estaduais.

⁹⁵ FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011, p. 12. Disponível em: <<https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

⁹⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5ª ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954, p. 85.

⁹⁷ Ibidem, p. 87.

As medidas, que inicialmente foram tomadas para combater a escassez de meio circulante e também financiar novas bases econômicas, mais voltadas à indústria no nascente regime político, foram seguidas de inflação e do não atingimento de sucesso nas medidas industrializantes. Em verdade, Fernando Henrique Cardoso aponta que “o encilhamento e as políticas subseqüentes abrigaram o protecionismo a banqueiros, como os do Banco da República do Brasil, sob pretexto da defesa de indústrias a eles endividadas”⁹⁸.

As políticas subseqüentes apontadas por Cardoso ocorreram sob Floriano Peixoto, que reverte algumas das medidas do encilhamento. Segundo Topik, o governo de Floriano iniciou o processo de direção estatal do mercado financeiro, e seus ministros da fazenda retornaram à ortodoxia econômica⁹⁹, o que, na época, incluía a linha metalista de política monetária e o corte de despesas governamentais. Sobre o último, nota -se que, em todo o período da República Velha, o Estado brasileiro foi deficitário e com expansão do gasto público, em que pese o discurso ortodoxo.

Ao final de 1893, contudo, o governo federal fortaleceu o seu papel nos mercados financeiros quando os dois maiores bancos no país se fundiram para formar o Banco da República e todos os outros bancos perderam o direito de emitir moeda. O novo presidente do banco foi um apontado pelo Presidente da República. O vice-presidente assim como um dos diretores também foram escolhidos pelo Presidente. Em adição, o Banco da República se tornou o agente oficial do governo no pagamento do débito internacional. [...] Ao mesmo tempo, o Congresso autorizou o banco a emitir cem mil contos de títulos de “auxílio à indústria”. Com essas medidas, o Banco da República se tornou virtualmente uma instituição pública.¹⁰⁰

Após, Topik opina que, diferentemente da fusão que gerou o BREUB, a qual aumentou o poder dos banqueiros sob o governo Deodoro e o ministério de Rui Barbosa, esta fusão aumentou o poder do Estado no sistema financeiro. Além das indicações à direção do Banco da República, o regime de Floriano Peixoto mandou Francisco de Paula Mayrink, antigo presidente do banco e sócio de Rui Barbosa em

⁹⁸ CARDOSO, Fernando Henrique, *et al.* Dos governos militares a Prudente de Moraes/Campos Sales. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 17-57, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 40.

⁹⁹ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 32.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 34. Tradução livre.

alguns empreendimentos, ao exílio no interior do país, bem como o banqueiro Conde de Leopoldina foi exilado no Amazonas. Ambos foram acusados de simpatizar com a Monarquia¹⁰¹.

Outra situação enfrentada pelo primeiro governo republicano foram os movimentos especulativos na Bolsa de Valores, decorrentes da grande disponibilidade de dinheiro emitido. A fim de evitar um “crash” e “defender contra o jogo da especulação”, conforme consta dos considerandos, foi emitido o Decreto nº 850 de 1890. Já no seu artigo 1º, o instrumento determinou que “não se haverão por definitivamente constituídas as sociedades anônimas senão depois de subscrito por inteiro o capital social”, e pelo menos 30% desse capital deveria estar depositado em um banco, em dinheiro, à escolha da maioria dos subscritores. Proibiu-se, ainda, de negociar ações com as sociedades anônimas antes de subscritos 40% do capital social.

Posteriormente, o Decreto nº 997, de 1890, amenizou algumas das exigências para as “empresas consagradas”, sob a garantia pública de juros. Segundo o considerando, o Decreto nº 850 visava a conter os abusos especulativos, mas não a embaraçar a atividade de empresas de reconhecida utilidade pública – como promover obras favoráveis ao desenvolvimento da agricultura, da navegação e da viação pública.

Mesmo assim, seguiu-se uma crise especulativa que levou empresas, muitas delas fictícias, à falência:

Sob o jorro emissor, a ativação dos negócios posterior à Proclamação da República logo se converteu em especulação pura. Começam a surgir, em grande número, novas empresas de todo tipo e finalidade. Entre a data da Proclamação e o ano de 1891, incorporaram-se no Rio de Janeiro sociedades com capital global de 3 milhões de contos, enquanto é sabido que, ao iniciar-se a especulação, em novembro de 1889, o capital de todas as sociedades existentes no país somente ultrapassava 800.000 contos. Naturalmente, a quase totalidade das novas empresas era fictícia e não tinha existência concreta, a não ser no papel. Organizavam-se apenas com o fito de emitir ações e despejá-las no mercado de títulos, onde passavam rapidamente de mão em mão em valorizações sucessivas¹⁰²

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² FILOMENO, Felipe Amin. A crise Baring e a crise do Encilhamento nos quadros da economia-mundo capitalista. In: **Economia e sociedade**, vol.19, no.1. Campinas, Abr. 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100006>.

Entretanto, como muitas das empresas eram apenas fictícias, abertas para atrair investimentos diante da grande disponibilidade de papel-moeda, “em fins de 1891 estoura a crise e rui o castelo de cartas levantado pela especulação”, multiplicando as falências e fazendo com que os anos seguintes sejam de liquidação¹⁰³.

Ilustrou-se, neste ponto, exatamente a característica da atuação econômica do Estado na Pré-história do Direito Econômico: uma atuação tópica em face a desafios concretos, agindo, muitas vezes, posteriormente a problemas já instalados, quando não para reparar problemas oriundos da medida anteriormente adotada. Para combater a escassez monetária, liberalizou-se cada vez mais a emissão de moeda, que gerou a crise do encilhamento e o excesso de oferta de moeda. Isso por sua vez, levou aos movimentos especulativos da Bolsa de Valores, que impôs a necessidade de novas medidas de contenção, inseridas no conceito de Direito Regulamentar Econômico, mas aproveitando-se de empresas estatais, como o Banco do Brasil – ou seja, de uma organização criada pelo Direito Institucional Econômico. Também no âmbito do Direito Regulamentar Econômico, houve o estímulo à concentração bancária em uma época que no exterior já havia a preocupação com a tutela estatal da livre concorrência, à exemplo das leis canadense e estadunidense.

Revelou-se, ainda, a dificuldade em implementar uma política monetária que atendesse tanto aos interesses das elites produtoras de produtos primários voltados à exportação – cuja insatisfação decorrente da libertação dos escravos buscou ser atendida pelo abundante crédito –, quanto da incipiente industrialização – que não pode ser perfectibilizada pela captura da política de emissão de moeda por movimentos meramente especulativos. Em outro tópico deste capítulo, a industrialização será abordada e será visto como ela teve um desenvolvimento apenas incipiente no período, sempre estando vinculada aos interesses do setor agroexportador.

2.2.2 Fomento à colonização e atividade agropecuária

¹⁰³ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 218.

Neste ponto, pode-se verificar diversas formas de atuação estatal sobre o domínio econômico, a partir de medidas de fomento. O fomento, ao regulamentar de forma diferenciada para beneficiar as atividades que o Estado busca incentivar, se insere no conceito de Direito Regulamentar Econômico. Porém, antes de analisar especificamente as medidas normativas de política econômica do período, cabe uma breve digressão para pontuar que as leis orçamentárias veiculavam diversas matérias alheias à previsão de receitas e à autorização de despesas. Segundo Agenor de Roure, os parlamentares, muitas vezes, legislavam no orçamento:

Criando e suprimindo impostos, revogando e alterando leis e impedindo, por esse forma, que o Presidente da Republica use do direito de véto sobre os impostos creados, para não vétar o orçamento, na falta do véto parcial.¹⁰⁴

A situação de legislar no orçamento chegou ao extremo em 1922, o que levou o Presidente da República de então, Epitácio Pessoa, à atitude inédita de vetar a lei orçamentária, sob elogios de Agenor de Roure¹⁰⁵. O enxerto de matérias estranhas nas leis orçamentárias somente veio a ser vedado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1926, ao incluir no texto da Constituição de 1891 o § 1º no art. 34:

Art. 34. § 1º. As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas a previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
 a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da Receita; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)
 b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

Por esse motivo é que poderá, nesse período, haver medidas de política econômica previstas nas leis orçamentárias. Da análise da Lei Federal nº 26/1891, que fixa a despesa para o ano de 1892 e dá outras providências, se verifica o elevado orçamento para o Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, no montante de 67.172:576\$355. Em comparação com a quantia de 29.116:027\$961 para o Ministério dos Negócios da Guerra, 14.298:763\$999 para o Ministério dos Negócios da Marinha, 13.593:320\$500 para o Ministério da Instrução Pública,

¹⁰⁴ ROURE, Agenor de. **O Orçamento**. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello & Cia, 1926, p. 20.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 131.

Correios e Telégrafos. A despesa só é inferior à do Ministério dos Negócios da Fazenda, com a quantia de 70.833:328\$133, o qual possuía o encargo de arcar com juros e amortizações de dívidas.

Chama a atenção, em termos de política pública, a quantia de 600:000\$000 destinada a “auxiliar a representação dos Estados Unidos do Brazil na exposição internacional de Chicago”. Esta destinação demonstra a atuação do Estado brasileiro na promoção da produção e dos negócios brasileiros, em suporte ou até mesmo em substituição ao particular, que, na lógica da economia capitalista, teria o interesse em desbravar novos mercados consumidores e encontrar novos fornecedores movidos pelo autointeresse.

No entanto, este não é o maior gasto, sendo passível de destacar o pagamento de passagens e propaganda para imigrantes (5.850:000\$000) e serviço de colonização nos estados (12.000:000\$000); auxílio à agricultura e engenhos centrais (1.645:660\$000); e altas somas para estradas de ferro, prolongamentos, créditos especiais e garantias de juros para estradas de ferro.

Sobre os serviços de colonização cujos recursos foram apontados acima, eles se relacionavam com o estímulo à imigração. Joaquim Osório classifica-a como dirigida, espontânea e assalariada:

Há dois sistemas de imigração: dirigida e espontânea. A primeira é a imigração aliciada, embora selecionada, com segurança de hospedagem e localização; a segunda é a imigração atraída pela propaganda do país, vinda à própria custa, antes as facilidades e condições oferecidas ao agricultor que deseja radicar-se ao solo nacional.

Inconveniente é a imigração simplesmente assalariada, paga à tanto por cabeça. Tais elementos formam ordinariamente uma massa flutuante e movediça, encerrando sérios perigos.¹⁰⁶

A classificação de Osório, embora útil para se compreender que há diferentes formas de o Estado enfrentar a questão da imigração, principalmente na sua faceta econômica, que se relaciona com o fator da produção trabalho – além de se relacionar com a terra, considerando as políticas de colonização ligadas à imigração –, ela deve ser vista com reservas. Sua observação sobre a imigração assalariada revela-se próxima a opiniões preconceituosas e xenófobas contra movimentos migratórios de quem busca melhores condições de vida em outro país. Aliás, o próprio autor revela

¹⁰⁶ OSÓRIO, Joaquim Luis. **Direito Rural**. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1948, p. 201-202.

o caráter preconceituoso de sua posição alguns parágrafos adiante, ao elogiar a política migratória que buscava “conservar e desenvolver, na composição étnica da população brasileira, os característicos mais convenientes da sua ascendência europeia”¹⁰⁷.

Joaquim Osório, contudo, foi personagem importante no assunto da colonização e imigração na República Velha, tendo apresentado um projeto propondo medidas de cooperação entre estados e União para promover a ocupação de terras devolutas. Os estados tinham a responsabilidade de medir e demarcar as terras e cedê-las, pelo prazo de cinco anos, aos agricultores. A União tinha a responsabilidade de manter hospedarias para recepção e hospedagem dos trabalhadores, conceder transporte em território nacional gratuito, distribuir sementes e auxiliar o agricultor no primeiro ano do estabelecimento. Determinava que o Poder Executivo promovesse a propaganda estrangeira sobre as vantagens oferecidas à colonização no Brasil, vedando o aliciamento¹⁰⁸.

No âmbito estadual, a matéria foi mais fartamente regulamentada no estado de São Paulo, que compilou as normas sobre a matéria no Decreto 2.400 de 1913. Dividia a imigração em: espontânea, com transporte pago pelo imigrante; e subvencionada, cujas passagens eram pagas ou subsidiadas pelo governo. Na imigração subvencionada, uma série de regras sobre os vapores de transporte eram previstas, como a presença de enfermaria, banheiros separados para homens e mulheres e indenização do extravio de bagagem.

A colonização propriamente dita era efetuada pelo governo estadual, mediante aquisição amigável ou desapropriação de terras particulares, que posteriormente a dividia em lotes e fundava-se um núcleo colonial. Após, os lotes eram concedidos por meio de um título provisório, de acordo com critérios estabelecidos no Decreto, nunca superior a um lote por colono, salvo quando se tratava de uma família com mais de cinco pessoas. Os lotes eram, então, pagos em cinco prestações anuais; com a quitação, os colonos recebiam o título de propriedade.

No âmbito federal, por meio do Decreto 528 de 1890, o governo de Deodoro da Fonseca, a partir do art. 20, criou uma série de favores para proprietários de terras de mais de 500 hectares que desejassem receber imigrantes, como prêmios por família

¹⁰⁷ Ibidem, p. 202.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 205.

alocada. Isso configura-se como uma subvenção, já que o mesmo decreto estabelecia um preço máximo a ser cobrado dos imigrantes pela terra, parcelado em pelo menos 10 anos e com teto de juros de 9% ao ano.

Além dos investimentos governamentais diretos, também pela técnica do incentivo fiscal, o Estado brasileiro fazia a política de colonização. No Decreto 964, de 1890, que complementa o citado no parágrafo anterior, se estabelece a isenção do imposto de transmissão na venda dos imóveis destinados ao estabelecimento de núcleos coloniais. Neste instrumento, também, restou previsto, pelo governo brasileiro, a garantia de juros máximos de 6% “ao banco ou companhia que assumir a obrigação de vender na Europa lotes de terras para serem ocupados por indivíduos que quiserem emigrar espontaneamente para o Brasil” (art. 11).

O estudo desses dois decretos revela a série de medidas de política econômica adotadas pelo Estado para moldar a exploração dos fatores de produção da terra e do trabalho, buscando a substituição do trabalho escravo pelo assalariado de imigrantes ou, então, pela ocupação direta das terras e exploração pelos imigrantes. A atuação do Estado se dá por direção, nas diversas formas de fomento e regulamentação de todas as etapas do processo de substituição da mão de obra, desde a vinda até a aquisição dos lotes de terra pelos imigrantes, bem como garantidor dos entes privados que visavam atuar no processo, como no caso dos juros máximos de 6% para bancos e companhias que vendiam os lotes de terras na Europa. Em outras palavras, foram medidas de Direito Regulamentar Econômico que moldaram a forma de ocupação das terras brasileiras nos anos posteriores à abolição da escravidão.

No que diz respeito à política agrícola, pode-se iniciar mencionando que aquela relacionada aos engenhos centrais para a produção de açúcar e álcool de cana vinha disciplinada desde a época do Império, pelo Decreto 2.687/1875, com a garantia de juros máximos em empréstimos realizados pelo Banco de Crédito Real às companhias que propusessem estabelecer engenhos centrais. A política de fomento do Império foi mantida nos primeiros meses da República, a exemplo do que se vê nos decretos de nº 98 e 99, de dezembro de 1889 e 299, de abril de 1890.

A técnica da garantia de juros ocorreu também para a política de colonização, de estradas de ferro e obras portuárias, conforme a Lei 126, de 1892, que fixou a despesa para o ano de 1893. Nesta lei, a concessão de garantia de juros ou

subvenções passou a se submeter à autorização do Congresso, conforme inc. II, do art. 6º.

Vislumbra-se, dessa forma, medidas de fomento, pelo crédito subsidiado, adotadas com base na dotação orçamentária da União, com propósitos específicos relacionados à economia canavieira, à colonização, às estradas de ferro e aos portos.

Já na lei orçamentária que prevê as receitas do ano de 1892 (Lei nº 25/1891), são previstas alíquotas adicionais de imposto de importação, sendo de 60% (maior adicional) “a taxa adicional sobre vinhos, cerveja, bebidas alcoólicas, licores, algodão e artefatos de algodão, lã e artefatos de lã, linho e artefatos de linho, seda e artefatos de seda”. O algodão figurava entre os principais produtos de exportação do Brasil, principalmente da região nordeste¹⁰⁹; fazia sentido, portanto, enquanto política econômica, que se inibisse a importação de algodão e demais fibras para tecidos, a fim de não concorrer com os produtos nacionais.

Mais adiante, essa política foi alterada, passando a prever incentivos tributários para a cadeia de beneficiamento do algodão, com o abatimento, no orçamento de 1905 (Lei 1.313/1904), de 30% sobre a importação de instrumentos de lavoura, ferramentas, maquinismos, matérias-primas (excetuado o fio de algodão e o algodão em rama), tintas, produtos químicos de uso industrial e demais artigos necessários para consumo das fábricas. Além disso, havia a possibilidade de o Presidente da República conceder, para indivíduos ou empresas “que se propuserem a realizar a cultura nacional e econômica do café, cacau, fumo, algodão e fibras têxteis, animais e vegetais, e proceder ao seu beneficiamento em instalações centrais, convenientemente montadas”, isenção de direitos aduaneiros sobre os materiais destinados aos estabelecimentos.

Além disso, pela mesma lei, também estava o Presidente da República autorizado a conceder isenção de direitos aduaneiros sobre instrumentos de lavoura e maquinismos destinados ao fabrico, e beneficiamento de produtos agrícolas e laticínios, drogas e utensílios a serem utilizados pelas associações ou ligas contra a tuberculose, sementes e exemplares de plantas vivas, reprodutores finos de gado vacum, cavalar, muar, lanígero e suíno, e óvulos do bicho da seda.

¹⁰⁹ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 207.

Chama a atenção o incentivo fiscal à produção da seda, já presente na sobretaxa de importação mencionada anteriormente e, posteriormente, com a possibilidade de isenção de impostos para a importação de óvulos do bicho da seda. A produção da seda no Brasil, que vinha sendo objeto das políticas públicas pelo menos desde o final do século XIX, encontrou a expansão no começo do século XX e a popularização após as crises pelas quais passou a produção de café e o fechamento dos portos europeus na segunda guerra mundial¹¹⁰, conforme será analisado posteriormente. Atualmente, o Brasil é o quarto maior produtor mundial de seda, sendo o maior fora da Ásia¹¹¹.

A lista de isenções em benefício dos produtos destinados à exportação e cultivados em propriedades monocultoras foi se estendendo nas leis orçamentárias posteriores, incluindo-se os instrumentos e maquinismos destinados a fábricas de sericicultura, desde que empreguem, na fiação e tecelagem, unicamente casulos de produção nacional, aos produtos da borracha, aparelhos para montagem de charqueadas, fabricação de adubos, de celulose e papel de bagaço de cana, conforme a Lei nº 2.210/1909. No ano de 1909, o ciclo econômico da borracha se encontrava em franca expansão, tendo o apogeu no ano de 1912 e seguido por um súbito declínio em decorrência da concorrência internacional e da ausência de diferenciação do produto brasileiro em relação aos demais, já que a exportação era da matéria-prima bruta, não havendo domínio sobre as técnicas de industrialização¹¹².

Também, na Lei nº 2.210/1909, aumentou-se o rol de pessoas possivelmente beneficiadas pela isenção de direitos aduaneiros, agora passando a constar indivíduos e empresas que se propusessem a fazer instalação de fábrica de conserva de peixe, marisco, legumes e frutas, a realizar a cultura, além dos produtos já mencionados, também da cana-de-açúcar, arroz, cevada, alfafa e trigo. Além disso, a lei autoriza o Presidente da República a promover a redução de tarifas de transporte em estradas de ferro federais e companhias de navegação subvencionadas.

O Estado atuava como agente regulamentador (atuação sobre o domínio econômico por direção) da atividade agropecuária. No caso do algodão, por exemplo,

¹¹⁰ GIACOMIN, Alessandra Maria; LAKTIM, Mariana; BARUQUE-RAMOS, Julia. A seda no Brasil: panorama econômico e alternativas para a revitalização do setor. In.: **4º CONTEXMOD**, Blumenau, 2016, p. 3.

¹¹¹ Ibidem, p. 2.

¹¹² PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 239.

editou-se o Decreto 15.200, de 1923, com vistas a coibir fraudes na colheita, beneficiamento e enfardamento do algodão, que vinham desvalorizando o produto nacional e internacionalmente. Este decreto foi considerado válido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 4.437, em 08 de abril de 1927, fundamentando, inclusive, que o disposto no parágrafo 1º do artigo 78 da Constituição (“ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”) também valia para normas infralegais como a mencionada, que criava critérios de classificação do algodão e submetia as exportações à fiscalização.¹¹³

Portanto, pode se notar a presença tímida do Estado no e sobre o domínio econômico nos primeiros anos da República, buscando atender interesses pontuais e formulando políticas que progressivamente se alteravam, com constantes inclusões no rol de benefícios tributários. É inviável concluir que a presença do Estado na economia tenha sido irrelevante, pois, através de incentivos – seja pelo mecanismo de isenção de impostos, seja pelo crédito subsidiado –, buscou atuar a fim de manter a estrutura produtiva baseada na exportação de algodão e açúcar no nordeste brasileiro; da borracha, no norte; e transformar e modernizar as cadeias agrícolas com o incentivo à importação de máquinas, ferramentas e insumos para as cadeias têxtil e agropecuária, bem como para o surgimento de uma economia baseada na produção nacional de seda.

No ponto seguinte, se analisará um momento de inflexão da atuação econômica estatal, em que esta passa a ser mais intensa e tem à disposição um instrumental mais complexo para implementação de política econômica. Trata-se do Convênio de Taubaté, instrumento jurídico firmado entre os estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo “para o fim de valorizar o café, regular o seu comércio, promover aumento do seu consumo e criação da Caixa de Conversão”¹¹⁴.

2.3 O Convênio de Taubaté

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 4.437. Relator Bento de Faria. Julgado em 08 de abril de 1927. In. **Arquivo Judiciário**, v II. Rio de Janeiro, 1927, p. 204.

¹¹⁴ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 527.

A produção cafeeira no Brasil entrou em crise entre os anos de 1895 e 1905, por uma série de fatores. Para compreender a questão, é necessário analisar brevemente o comportamento dos agentes econômicos envolvidos no período e nos anos antecedentes, assim como as características da produção de café e do comércio internacional do produto no período.

A crise, que combinou superprodução com diminuição dos preços internacionais, ocorreu num contexto em que o Brasil possuía uma posição de quase monopólio do comércio internacional de café¹¹⁵, bem como possuía mão de obra e terras com disponibilidade abundante para aumento da produção¹¹⁶. Segundo Celso Furtado:

Ocorreu, entretanto, que a grande expansão da cultura cafeeira, do final do século XIX, teve lugar praticamente dentro das fronteiras de um só país. As condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura valeram aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartas partes da oferta mundial deste produto. Essa circunstância é possibilitou a manipulação da oferta mundial de café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial à evolução dos preços desse artigo.¹¹⁷

Além disso, a desvalorização cambial dos primeiros anos da República havia colaborado para suportar as variações de preços internacionais anteriores. Para Caio César Vioto de Andrade¹¹⁸, as possíveis causas para a desvalorização da moeda brasileira à época eram a desorganização do sistema bancário, os déficits orçamentários e a redução das culturas de subsistência, com foco na produção de café para a exportação, o que gerava a inflação. Já Fernando Ribeiro¹¹⁹ associa a desvalorização à expansão monetária e à inflação dela decorrentes, tendo o meio circulante aumentado em 40% no seio da reforma bancária promovida por Rui Barbosa a partir de 1890.

¹¹⁵ TOSI, Pedro Geraldo Saadi; FALEIROS, Rogério Naques. O Café no Brasil: Produção e Mercado Mundial na primeira metade do século XX. In. **XII Congresso Brasileiro de História Econômica**. Niterói, ago. 2017, p. 2.

¹¹⁶ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 252.

¹¹⁷ Ibidem, p. 252.

¹¹⁸ ANDRADE, Caio César Vioto de. A política da economia cafeeira: os conflitos entre as oligarquias republicanas no projeto do Convênio de Taubaté. In. **Crítica Histórica**, ano X, nº 20, pp. 251-274, dez. 2019, p. 254.

¹¹⁹ RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). In. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 22, n. 1 (39), pp. 75-93, 2011, p. 85.

No entanto, a situação benéfica aos exportadores de café não mais se verificava no período a partir da segunda metade da década de 1890. A depreciação cambial, com inflação, afeta de forma negativa especialmente a população urbana¹²⁰, consumidora de produtos importados e de alimentos, de modo que o expediente não pode ser empregado inadvertidamente, sem que os agentes políticos sejam alvos de pressão.

Somado a isso está o fato de que, motivados pela alta lucratividade que a produção cafeeira destinada à exportação vinha conferindo, a cultura se expandiu de forma não planejada. Os pés de café levam de quatro a cinco anos para começar a dar frutos, de modo que as plantações realizadas nos primeiros anos da República passaram a impactar na oferta justamente neste período¹²¹.

Nesse contexto, a queda dos preços internacionais do café encontrou uma oferta abundante, o que também pressionou o preço para baixo e um câmbio mais estável. Passou-se, então, já no decênio que antecede a aprovação do Convênio de Taubaté, a se debater a forma de atuação dos agentes econômicos, sejam privados, sejam estatais, em face da situação, sempre levando-se em conta a posição privilegiada no mercado internacional do produto.

As propostas se dividiam entre: as que enfocavam na atuação estatal, encabeçada por Alfredo Ellis e Cândido Rodrigues, com monopólio da União sobre o mercado de café, estipulação de um preço mínimo, a divulgação do café brasileiros e o estudo dos mercados estrangeiros para fomentar o consumo internacionalmente, crédito agrícola e tributação de novas plantações; e as privatistas, com o controle do mercado por um sindicato de produtores¹²².

A administração da produção e de preços por um sindicato de produtores não passa de uma política de cartelização. Em que pese o estigma carregado pela palavra, até os dias atuais o mecanismo de “cartel de crise” é aceito por autoridades nacionais de concorrência como uma medida para enfrentar justamente situações de

¹²⁰ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 253.

¹²¹ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 226.

¹²² ANDRADE, Caio César Vioto de. A política da economia cafeeira: os conflitos entre as oligarquias republicanas no projeto do Convênio de Taubaté. In. **Crítica Histórica**, ano X, nº 20, pp. 251-274, dez. 2019, p. 263.

superprodução¹²³, bem como o “contrato de cartel” era tratado como uma das espécies de contrato na época aqui versada, sendo classificado por Konrad Cosack da seguinte forma:

Quando vários comerciantes, ou – raras vezes – também industriais não comerciantes se impõem mutuamente, mediante um contrato, “obrigações sobre o manejo da produção ou da venda, o emprego de condições mercantis, a forma de fixação de preços, ou a sua exigência”, sem abandonar, no demais, a independência de suas atividades. A causa principal que conduz à formação de um cartel é o anseio das empresas carteladas de resguardar-se das graves consequências que pode ter uma concorrência mútua e sem limites.¹²⁴

Embora internacionalmente já se observassem legislações de tutela da concorrência para limitar a possibilidade de contratos do tipo e outras práticas de colusão entre empresas¹²⁵; no Brasil, apenas anos depois sobreviriam o Decreto-lei 869, de 1938, que previa a repressão a crimes contra a economia popular, e o Decreto-lei 7.666, de 22 de junho de 1945, que criava a Comissão Administrativa de Defesa Econômica¹²⁶, mas que teve vida curta, tendo sido revogado pelo Decreto-lei 8.167, de novembro do mesmo ano.

No entanto, as propostas acima descritas não foram adiante. Na iminência de outra grande produção, em 1906, com moeda valorizada e declínio de preços internacionais¹²⁷, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais decidem agir, e firmam o Convênio de Taubaté: instrumento jurídico contendo as políticas públicas de enfrentamento à situação, que foi posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional¹²⁸ através do Decreto Legislativo 1.489 de 1906.

Em seus quinze artigos, o Convênio previa intervenção nos preços, com o compromisso dos estados signatários de manutenção de um preço mínimo para a

¹²³ FOX, Eleanor. **Cases and materials on the competition law of the european union**. St. Paul: West, 2002, p. 821.

¹²⁴ Tradução livre. COSACK, Konrad. **Tratado de derecho mercantil**. 12ª ed. Trad. Antonio Polo. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1935, p. 325-326.

¹²⁵ KOVACIC, Willian E. SHAPIRO, Carl. **Antitrust policy: a century of economic and legal thinking**. Berkeley: University of California, 1999.

¹²⁶ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 105.

¹²⁷ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 228.

¹²⁸ ANDRADE, Caio César Vioto de. A política da economia cafeeira: os conflitos entre as oligarquias republicanas no projeto do Convênio de Taubaté. In. **Crítica Histórica**, ano X, nº 20, pp. 251-274, dez. 2019, p. 272.

saca de café, definido em ouro e convertido no câmbio do dia (art. 1º). Outro grupo de medidas visava: a valorização do produto, com previsão de dificultar a exportação dos cafés inferiores ao tipo 7 e promover o seu consumo no país (art. 2º); a organização de um serviço permanente de propaganda, para aumentar o consumo (art. 3º); a possibilidade de estabelecer tipos nacionais de café (art. 4º); e a facultar, ao produtor, meios de melhorar a qualidade do seu café (art. 5º).

Ricardo Antônio Lucas Camargo considera que a política de valorização pode “ser considerada como uma das formas pelas quais se manifesta a função estatal de fomento”¹²⁹. Nas medidas descritas acima, novamente se verifica o Direito Regulamentar Econômico, com o Estado atuando para normatizar a produção, inclusive a limitando, bem como para fomentar o consumo, a melhora da qualidade da produção e a destinação de cafés de menor qualidade, evitando prejuízos ao produtor.

A implementação de uma propaganda estatal voltada à difusão do consumo do café internamente coloca em xeque a “soberania do consumidor”, conceito desenvolvido por Ludwig von Mises, para quem o consumidor pode ser considerado o “capitão” do navio que seria a economia de mercado. Para o autor austríaco:

Não são os empresários, nem os agricultores, nem os capitalistas que determinam o que deve ser produzido. São os consumidores. Se um empresário não obedece estritamente às ordens do público tal como lhe são transmitidas pela estrutura de preços do mercado, sofre perdas, vai à falência, e é assim removido de sua posição eminente no leme do navio. Outro que melhor satisfizer os desejos dos consumidores o substituirá.¹³⁰

No entanto, a política instituída pelo Convênio de Taubaté demonstra que a escolha do consumidor não é tão livre. Ao contrário, no caso estudado, ela é – ou pelo menos busca ser – influenciada pelo Estado, que, no período da República Velha, atuava para atender aos interesses da elite cafeicultora. Além disso, a produção de café se mantinha crescente, em que pese necessitasse de incentivo estatal para o consumo. Assim, a ordem de Mises foi trocada, tendo primeiro os produtores aumentado a produção e, após, buscado o Estado para que garantisse mercado consumidor.

¹²⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico e Direito Administrativo**: o Estado e o Poder Econômico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, p. 51.

¹³⁰ MISES, Ludwig von. **Ação Humana**: um tratado de economia. Trad. Donald Stewart Jr. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 328.

Outras intervenções na vontade do consumidor ocorrem por iniciativa própria dos fornecedores de produtos e serviços, que, através da publicidade, buscam direcionar os desejos e, até mesmo, criar necessidades. Atualmente, se fala em “sociedade de hiperconsumo”, conforme conceito de Gilles Lipovetsky, para quem as marcas – de roupas, acessórios, carros, aparelhos eletrônicos – substituem marcadores sociais antes mais relevantes no imaginário das pessoas, como classe social¹³¹. O consumo, hoje, ocorre vinte e quatro horas por dia, a partir de plataformas conectadas à *internet*, bem como em locais de trânsito, postos de gasolina e estações do metrô, não estando restrito às antigas ruas comerciais das cidades.

Retornando ao Convênio de Taubaté, para o financiamento de suas medidas, ficou prevista uma sobretaxa de exportação, arrecadada pela União e destinada ao pagamento de juros e amortização de capitais (art. 7º), que serviria como garantia de operações de créditos de até 15 milhões de libras esterlinas a serem tomadas pelo estado de São Paulo (art. 8º). No entanto, não era incomum resistências ao pagamento da sobretaxa, seja pelo ajuizamento de interditos proibitórios pelos exportadores, seja pela dificuldade em propor a ação executiva pelos estados convenientes, já que esta deveria ser proposta no foro onde se localizava o porto e não no território do Estado. Também, o fato de a sobretaxa ser calculada em francos impedia a inscrição dos exportadores inadimplentes em dívida ativa¹³².

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria relativa à constitucionalidade da sobretaxa criada pelo Convênio de Taubaté, entendendo-a como constitucional por ser um tributo diferente do imposto de exportação comum cobrado pelos estados, podendo ambos serem cobrados. O relator, ministro Pedro Lessa, emprega argumentação teleológica para interpretar a sobretaxa, invocando as finalidades do convênio de “aumentar e manter artificialmente o preço do café nos mercados nacionais, e ao mesmo tempo, dificultando a exportação”¹³³. Para ele, apesar do nome, o tributo tinha a natureza de imposto, não de taxa, e era especial, pois era cobrado no porto de exportação (geralmente o porto de Santos ou do Rio de Janeiro).

¹³¹ LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Trad. Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 50.

¹³² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico e Direito Administrativo**: o Estado e o poder econômico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2006, p. 50.

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Apelação Cível 2.427**. Relator Pedro Lessa. Julgado em 22 de setembro de 1920. In.: Revista do Supremo Tribunal Federal, v. XXVII, abr. 1921, p. 144.

Ainda segundo o voto do relator, o imposto seria devido mesmo diante de evidências de que Minas Gerais e Rio de Janeiro não estariam dando a destinação prevista no convênio, tendo em vista a natureza do imposto:

Estatuído um imposto (não se trata de taxas como já está acentuado) para o custeio de novos serviços administrativos, a supressão destes serviços não importa constitucionalmente a eliminação do imposto, que pode ser mantido pelo poder legislativo para outros fins, e foi isto o que se deu na presente hipótese.¹³⁴

Na Apelação Cível nº 3.767, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, entendeu-se como constitucional a sobretaxa, sendo que a ação executiva somente pode ser movida pelo Estado de Minas Gerais após a reforma de decisão que concedia interdito aos compradores do café, para que pudessem retirá-lo sem o referido pagamento¹³⁵.

Quanto às medidas de valorização, Ricardo Antônio Lucas Camargo afirma que se trata de medida “considerada como uma das formas pelas quais se manifesta a função estatal de fomento”, e que, para que funcionem, devem se desenvolver por um prazo limitado, a fim de evitar desequilíbrios¹³⁶.

Ao final, a partir do art. 9º, o convênio prevê regras de organização interna, de repartição de responsabilidades e de vigência. Cria uma comissão de três membros, nomeados um por cada estado, sob a presidência de um quarto membro, escolhido pelos três estados, com a competência de criar os serviços e nomear o pessoal necessário para a execução do convênio, bem como o regulamento.

Também com a finalidade de valorização do café e de estabilização de preços, foi criada, no mesmo ano, a Caixa de Conversão através do Decreto nº 1.575/1906. Ela tinha como objetivo receber moedas de ouro de curso legal, entregando, em troca, bilhetes ao portador (art. 1º), que teriam curso legal e efeito liberatório, resgatáveis à vista em troca das moedas de ouro depositadas na Caixa. Tal medida perdurou até 1913 e visava a estabilizar o câmbio brasileiro, que poderia se apreciar caso os mecanismos do Convênio de Taubaté implicassem na valorização do preço do café

¹³⁴ Ibidem, p. 147.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Apelação cível n. 3.767**. Relator Muniz Barreto. Julgado em 25 de junho de 1924. In: *Archivo Judiciario*, v. I, jan./mar. 1927, p. 324.

¹³⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico e Direito Administrativo**: o Estado e o poder econômico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2006, p. 51.

pelo grande ingresso de capital pelas exportações¹³⁷; ela implicou na perda da possibilidade de realização de política monetária, vinculando às moedas estrangeiras¹³⁸. Já no caso do Convênio de Taubaté, suas medidas perduraram até 1924, quando se iniciou a defesa permanente do café¹³⁹.

Se verificou, portanto, nas medidas estudadas nos dois últimos parágrafos, um princípio de Direito Institucional Econômico, com a criação de entidades competentes para a implementação das políticas públicas.

2.4 O papel do Estado na infraestrutura: navegação e ferrovias

A infraestrutura de transportes foi objeto de atuação estatal no período da República Velha. O estímulo à navegação contou com todas as formas de atuação do Estado: fomento, regulamentação, limitação à propriedade e, inclusive, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado brasileiro. No que diz respeito às ferrovias, o fomento era frequente. Segundo Alcides Goularti Filho:

Inicialmente, a política de estímulo aos transportes da jovem República, proclamada em 1889, foi a mesma do velho Império, ou seja, a prioridade eram as ferrovias, com as garantias de juros e, num segundo plano, vinha a navegação fluvial e marítima, com as subvenções.¹⁴⁰

Como brevemente explicitado no item 2.1, a Constituição de 1891 previa regras diferentes para a navegação de cabotagem em relação à navegação de longo curso. Para aquela, havia a reserva de embarcações nacionais, enquanto para esta era permitida a presença estrangeira.

Em fevereiro de 1890, o governo de Deodoro da Fonseca emite o Decreto nº 208, com a finalidade de organizar a empresa Lloyd Brasileiro a partir da fusão de empresas de navegação então existentes. O decreto traz em sua fundamentação a

¹³⁷ TORELLI, Leandro Salman. Os interesses da elite paulista na criação da Caixa de Conversão: os debates parlamentares (1898-1914). In. **Leituras de Economia Política**, Campinas, (12): 1-23, jan. 2006/dez. 2007, p. 8.

¹³⁸ RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). In. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 22, n. 1 (39), pp. 75-93, 2011, p. 89.

¹³⁹ ANDRADE, Caio César Vioto de. A política da economia cafeeira: os conflitos entre as oligarquias republicanas no projeto do Convênio de Taubaté. In. **Crítica Histórica**, ano X, nº 20, pp. 251-274, dez. 2019, p. 252.

¹⁴⁰ GOULARTI FILHO, Alcides. Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro: uma trajetória de déficit financeiro e desenvolvimento econômico. **História Econômica & História de Empresas**, v. 12, n. 2, 2009, p. 7.

necessidade de se criar uma “administração poderosa” na empresa de navegação mercante, já que seus navios também constituem a reserva da marinha de guerra.

Nota-se, novamente, a opção pela concentração empresarial, fenômeno também estudado na análise da fusão de bancos no período do encilhamento. No caso da navegação, a fusão das empresas pode criar uma gestão eficiente e reduzir desperdícios, evitando viagens desnecessárias e ocupação ociosa na capacidade dos navios.

No entanto, ao autorizar a organização, o governo condicionou a realização de rotas de interesse nacional, mas sem interesse comercial imediato, fazendo constar no art. 7º que a empresa se obriga à navegação de linhas novas que o governo exigir, na linha fluvial do Mato Grosso. Após, através do Decreto nº 857 de 1890, foram incluídas novas rotas obrigatórias para a Lloyd brasileiro, com sete linhas, sendo uma transatlântica (com destino aos portos de Hamburgo e de Gênova) e as demais entre diferentes regiões do Brasil e também do porto de Montevideu. Incluía-se nas exigências o transporte de passageiros; as condições eram fiscalizadas pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

As imposições, contudo, contribuíam para prejuízos da empresa:

Durante o período de gestão privada, tutelada até 1913, havia constantes reclamações dos diretores do Lloyd Brasileiro de que seus navios eram obrigados a fazer linhas deficitárias em função das determinações do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Os exemplos mais citados são os da linha fluvial até o Mato Grosso, da navegação lacustre no Rio Grande do Sul, da linha entre Recife e Fernando de Noronha e da destinada ao porto de Laguna. E, para agravar ainda mais a situação, os preços cobrados pelo transporte das mercadorias e das passagens estavam bem abaixo do praticado por outras companhias. Estava posto o impasse. Por um lado, o Lloyd Brasileiro privado tinha o objetivo de lucro; por outro, o Ministério visava atender às regiões que não eram servidas por outras companhias de navegação.¹⁴¹

A política de imigração também foi incluída na regulamentação das atividades do Lloyd Brasileiro. Exigia-se o desconto de 30% nas passagens de imigrantes nas linhas costeiras, chegando a 50% no caso de menores de dez anos de idade. Além disso, caso exigido pela Inspetoria Geral de Terras e Imigração, a empresa devia, obrigatoriamente, realizar o transporte de imigrantes, inclusive fretando especialmente embarcações, caso fosse necessário.

¹⁴¹ Ibidem, p. 11.

Segundo Goularti Filho, as atividades do Lloyd brasileiro contavam com dinheiro público. Além do empréstimo do Banco do Brasil para a compra da Ilha Mocanguê e de uma oficina de máquinas, a empresa contava com altas subvenções, chegando a mais de 50% de todas as subvenções do Estado brasileiro¹⁴². Mesmo assim a empresa manteve-se deficitária até ser encampada em 1913 e declarada patrimônio nacional. Em 1920, com o Decreto nº 14.577 autorizando o governo a constituir a sociedade anônima sob a denominação de Lloyd Brasileiro, a qual adquiriria o patrimônio da antiga empresa Lloyd Brasileiro, há nova reorganização. Encerrou-se, assim, a fase de direção do Estado na empresa (Direito Regulamentar Econômico) para a fase de atuação do Estado no domínio econômico, exercendo diretamente a atividade (Direito Institucional Econômico).

No setor das ferrovias, a atuação estatal durante a República Velha também foi relevante. Segundo Steven Topik, ao final do período, em 1930, o governo federal e os estaduais eram proprietários de dois terços de todas as ferrovias; administravam diretamente mais da metade de todas as vias; e, em nenhum lugar, segundo o autor, elas eram construídas sem a presença substancial do Estado, este atuando mediante empréstimos, privilégios ou garantia de lucros¹⁴³.

A mais importante atuação estatal se deu na Estrada de Ferro Central do Brasil. Ela foi uma exceção na prática de regular e dirigir as empresas privadas que exploravam as vias férreas. O governo mantinha o controle direto da estrada, contando com a defesa por parte de grupos, tais como agricultores, mercadores, industriais e mineiros, de Minas Gerais, Rio de Janeiro e do Distrito Federal¹⁴⁴. Nos primeiros meses da República, Deodoro da Fonseca editou o Decreto nº 234, subordinando todos os estudos e construções de obras novas da Central do Brasil à direção de um engenheiro nomeado pelo governo e subordinado ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. O Decreto nº 406, de 1890, por sua vez, reorganizou a administração da Central do Brasil, subordinando-a ao mesmo ministro, optou-se, assim, pela gestão por meio da administração direta, sem a criação de uma autarquia ou empresa estatal específica

¹⁴² Ibidem, p. 9.

¹⁴³ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 93.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 97-98.

para a estrada de ferro. A operação, que foi superavitária até 1909, passou a ser deficitária a partir desse mesmo ano¹⁴⁵.

O controle direto por meio da Central do Brasil era comumente expandido através de compras de outras estradas deficitárias. Mas, também, houve a compra de estradas lucrativas, como no caso da compra da rodovia Sabará, em Minas Gerais, em que o “governo federal atuou como um empreendedor, não apenas um comprador de último recurso”¹⁴⁶.

No governo de Afonso Pena, em 1908, uma série de decretos – tais como 6.874, 7.131 e 7.221 – aprovaram os estudos e concederam recursos para a expansão da Central do Brasil e para o prolongamento do ramal de Sabará. A prática de “resgate” de estradas de ferro também ocorria por motivos de conveniência de transporte, como através do Decreto nº 701, de 1890, que determinou a incorporação da Estrada de Ferro São Paulo e Rio de Janeiro à Central do Brasil, ou seja, ao Estado, para transformar a bitola, com recursos dados pelo Decreto nº 825, no montante de 10.000:000\$ por meio de apólices da dívida fundada de juro de 5% ao ano.

Já as concessões de ferrovias ocorriam por decretos como o 289, de 1890, que aprovava o contrato de concessão com cláusulas de privilégio para empresas de construção, uso e gozo do ramal ferroviário, além de garantia de juros de 6% ao ano sobre o capital investido. Tal garantia mantinha a certeza, ao investidor privado, da rentabilidade da ferrovia, a qual seria suportada pelo governo em duas ocasiões por ano, sendo apurados no dia 30 de junho e no dia 31 de dezembro de cada ano de duração da concessão. As cláusulas generosas à iniciativa privada buscavam estimular a atuação privada no setor, com base no entendimento que a sua gestão dispõe de maior flexibilidade do que o setor público¹⁴⁷.

Hermes Lima ressalta a possibilidade de distorção dos contratos com garantia de juros por parte das concessionárias que, tendo seus proventos calculados com base no capital investido, distorciam o melhor traçado para aumentar esse capital e, portanto, seus rendimentos. Ao final do trecho, o autor faz uma relação com o modelo de intervencionismo do Estado na República Velha, pouco planejado e relacionado

¹⁴⁵ Ibidem, p. 109.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 99.

¹⁴⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Tributação e funções econômicas do Estado na Constituição**: o papel do jurista. São Paulo: Dialética, 2024, p. 132-133.

muito mais com a garantia de lucros e rendimentos pelos agentes privados do que com a consecução de finalidades públicas:

Conta-se, mesmo, a respeito das estradas-de-ferro, que, sendo estas construídas à base de uma garantia de juros pelo capital empregado, muitas empresas fizeram traçados que não eram os mais econômicos, traçados de curvas caprichosas e vadias que se iam prolongando e estendendo por aí a fora quilômetros de trilhos, porque não havia realmente maior interesse em executar os traçados mais racionais, já que, para fazer face às despesas, o Estado garantia os juros do capital empregado. Este, portanto, era o tipo do intervencionismo característico do Estado liberal, do Estado da Constituição de 1891.¹⁴⁸

Mais ousado foi o Decreto nº 862, também de 1890, que concedeu o estabelecimento e o privilégio às respectivas empresas em 6 ferrovias e duas linhas de navegação. O privilégio era de sessenta anos para construção, uso e gozo das linhas férreas, com garantia de juros de 6% ao ano, durante 30 anos, sobre o capital empregado, cessão gratuita de terrenos devolutos, isenção de direitos de importação sobre os materiais utilizados, direito de desapropriar terrenos e a preferência para lavra de minas nos terrenos privilegiados.

As garantias de juros implicaram em despesas públicas, já que as estradas muito frequentemente não atingiam a lucratividade de 6% do capital investido. No ano de 1895, o governo de Prudente de Moraes abriu, por meio do Decreto 2.086, o crédito suplementar de 3.341:816\$713 para o pagamento de despesas feitas por conta da garantia de juros às estradas de ferro.

O Decreto nº 1.302, de 1891, criou a Inspeção Geral para fiscalização das linhas férreas e fluviais, a fim de organizar os serviços de fiscalização, o que antes era feito por engenheiros de forma isolada e pouco coordenada.

A partir do governo de Campos Salles, passou-se a comprar ferrovias privadas para, posteriormente, concedê-las para outras empresas administrarem e explorarem. São as estradas de ferro públicas, mas não administradas pelo Estado, citadas alguns parágrafos acima. Para Steven Topik, a realidade se impôs a um governante liberal – Campos Salles foi um dos, se não o mais, vocais defensores do liberismo a ser Presidente durante a República Velha. No ano de 1898, quase um terço do orçamento

¹⁴⁸ LIMA, Hermes. Intervenção Econômica do Estado Moderno. In.: **Revista Forense**, v. 155, set./out. 1954. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/intervencao-economica-estado/>. Acesso em 09 mai. 2024.

federal foi destinado ao pagamento de garantias¹⁴⁹. Ainda segundo o autor, a compra das ferrovias e a concessão não significava uma necessária vitória do *laissez-faire*, uma vez que os contratos de concessão traziam controle substancial sobre as linhas por oficiais do governo.

A situação demonstra, na prática, que ocorreu o que Ricardo Antônio Lucas Camargo defendeu ao argumentar que as concessões de serviços públicos a agentes privados não levam lógica e necessariamente a uma redução de custos por parte do Estado; mas, pelo contrário, as garantias concedidas podem implicar “a necessidade de aumentar a tributação, já que daí é que provêm os recursos para pagamentos dos serviços”¹⁵⁰. Seguem sendo, portanto, os impostos a “forma de assegurar a constituição e continuidade do aparato destinado a satisfazer a necessidades contínuas da sociedade”¹⁵¹.

De fato, o Decreto 4.111, de 1901, previa o arrendamento de 6 linhas férreas, inclusive linhas resgatadas pelo governo e outra ainda em processo de compra. Nele, havia a previsão de que as tarifas máximas seriam acordadas entre governo e arrendatário, e de proibição de interrupção do tráfego.

Em governos subsequentes, a aquisição das ferrovias pelo Estado brasileiro também foi observada. “Longe de serem socialistas, esses homens advogavam pela intervenção estatal nas ferrovias para proteger agricultores baixando as tarifas”¹⁵². Entre 1889 e 1930, a propriedade pública (União e estados) de ferrovias cresceu de 34% para 68%, e a operação de 34% para 52%.

Assim, foi demonstrado a presença do Estado no setor ferroviário, com essa presença se dando de diversas formas, predominando o Direito Regulamentar Econômico e não tendo criado uma empresa ou autarquia para administrar a Central do Brasil. O Direito Regulamentar Econômico se observa nas medidas de fomento, sendo a principal a garantia de juros sobre o capital investido – ou seja, a certeza do investidor privado na lucratividade da operação, independentemente do efetivo uso da ferrovia –, mas também através dos contratos de concessão, com regras para as

¹⁴⁹ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 95.

¹⁵⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Tributação e funções econômicas do Estado na Constituição**: o papel do jurista. São Paulo: Dialética, 2024, p. 146.

¹⁵¹ Ibidem, p. 150.

¹⁵² TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 102.

empresas que viriam a explorar as Estradas de Ferro de forma menos onerosa do que pela garantia de juros.

Novamente, a atuação estatal se dá em conformidade com os interesses agroexportadores. A infraestrutura de transportes é essencial para a atividade; e o controle e o subsídio tarifário, que ocorriam tanto pela administração direta deficitária da Central do Brasil quanto pelo pagamento direto pela União às empresas pela garantia de lucros, eram, indiretamente, mais uma forma de fomento e subsídio ao setor primário. Veja-se que não havia nenhum interesse do Estado em integrar o aumento da linha férrea com a indústria nacional, integrando as obras públicas com o fornecimento de materiais nacionais. Pelo contrário, a importação de componentes para a construção delas era isento de impostos.

2.5 A breve industrialização, a erupção da “questão social” e o predomínio dos interesses agroexportadores

Nos próximos tópicos também será abordada a política econômica dos anos posteriores a 1910, nos quais se vislumbrará a permanência da defesa dos interesses do setor agroexportador nas medidas implementadas. Ao lado dessa principal característica do período, também pode se constatar que a industrialização, além de ser associada ao setor primário da economia – pois ocorreu apenas naquilo em que não divergia de seus interesses –, também foi objeto de fomento estatal, inclusive com medidas protecionistas. Por fim, a questão social, tida como “caso de polícia”, também demandou respostas do governo federal por meio de medidas normativas voltadas ao seu controle.

2.5.1 O surto industrial na República Velha: medidas protecionistas e ligação com os interesses agroexportadores

Não é incomum de se apontar que houve, durante a República Velha, um desenvolvimento industrial decorrente da crise cambial, que aumentou o valor das importações, da entrada de capitais para os produtores de café, e, posteriormente, da Primeira Guerra Mundial, que desorganizou a produção industrial justamente nos países dos quais o Brasil importava seus produtos manufaturados.

No entanto, para além dos aspectos circunstanciais apontados acima, a mudança de regime político do Império para a República “abriu as portas para uma política mais consciente de amparo a produção no país”¹⁵³. Essa política envolvia o emprego de tarifas alfandegárias de proteção à produção industrial, atuando, assim, o Estado brasileiro na função de fomento.

Desde o governo de Deodoro da Fonseca se observava o intuito protecionista de normas tributárias. O Decreto 947-A, de 1890, editado com o intuito de regular e fiscalizar as concessões de direitos de importação, previa em seu preâmbulo o dever governamental de proteção da indústria nacional:

Considerando igualmente que a importação livre de materias primas ou productos manufacturados similares aos que a industria nacional já fornece ao consumo, abastecendo os mercados do paiz, viria prejudicar esse importante ramo da actividade social e factor do engrandecimento da República, que o Governo tem o dever de proteger.

Como reflexo da ideologia estampada no preâmbulo, o decreto previa em seu art. 8º que as isenções, previstas em leis, decretos ou contratos, em caso algum poderiam compreender gêneros, mercadorias e objetos que tivessem manufacturados similares de produção nacional com fábricas abastecendo em quantidades suficientes o mercado interno, bem como matérias-primas nas mesmas condições.

Outro objetivo do decreto era limitar as isenções para não comprometer as rendas públicas. Lembrando-se que, à época, o imposto de importação era de competência federal. Assim, criou-se um mecanismo, ainda rudimentar, de revisão dessas isenções no art. 5º do decreto, com a necessidade de elaboração de relatório pela Diretoria Geral das Rendas Públicas com a importância que se deixou de arrecadar, o fundamento legal e quais eram os produtos isentos.

No governo de Floriano Peixoto, as medidas protecionistas também se fizeram presentes: “em 1882 os impostos em diversos bens subiram 30% e outros 60%. Ao mesmo tempo, o Congresso isentou de impostos várias matérias-primas e maquinário necessário para a indústria”¹⁵⁴. Ao lado do interesse protecionista, deve-se ter em conta o interesse em arrecadar por parte da União. Com o imposto de exportação sendo estadual, o aumento das tarifas de importação gerava maior arrecadação para

¹⁵³ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 256.

¹⁵⁴ Tradução livre. TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 135.

o governo federal. Nos primeiros governos republicanos houve, ainda, a política monetária expansionista¹⁵⁵, relacionada com o encilhamento, que se somou às tarifas protecionistas em uma tentativa, conduzida por Rui Barbosa, de industrialização do país.

Posteriormente, pode-se observar o fomento à industrialização pela redução de tarifas alfandegárias para bens necessários para a estruturação das indústrias nacionais. O Decreto 8.592, de 1911, regulamentou as concessões de isenções de direitos aduaneiros. No inciso V, do § 4º, do art. 1º, ele determinava estarem livres de direitos aduaneiros os maquinismos e materiais para mineração importados por empresas de mineração. Já no inciso V, previa a redução para 10% do expediente para:

1º, o material importado por indivíduos ou empresas que se propuserem a fazer instalações de fábricas de conservas de peixe, marisco, legumes e fruta;

2º, os óvulos do bicho da seda e os exames de abelhas de raça e o seu acondicionamento, bem como os aparelhos para a apicultura e o vasilhame apropriado ao acondicionamento dos respectivos produtos, quando importados por profissionais, e a quaisquer maquinismos e instrumentos que se destinem às fabricas de sericultura, desde que sejam empregados na fiação e tecelagem unicamente casulos de produção nacional;

3º, os maquinismos e acessórios destinados ao estabelecimento de fabricas de ferro esmaltado e cimento;

4º, os motores, carburadores, fogões, fogareiros, lâmpadas quaisquer e utensílios que utilizem como combustível, o álcool puro, carburetado ou desnaturado.

No regulamento do imposto sobre o consumo (Decreto 947-A de 1890), também se vislumbram privilégios à manufatura e ao beneficiamento nacional de produtos primários do país. Já no § 2º, do art. 1º, excetuam-se do imposto sobre produto: a aguardente, o álcool e as bebidas alcoólicas fermentadas de frutas produzidas no país. No art. 2º, por sua vez, em algumas oportunidades o imposto sobre o consumo de produtos estrangeiros era maior do que o nacional, como, por exemplo, na palha para fumo.

Segundo telegrama enviado pelo Ministério da Fazenda ao governo do estado de Pernambuco, publicado pela revista “O Direito”, as máquinas e aparelhos destinados para a primeira instalação de fábricas agrícolas gozavam de isenção de

¹⁵⁵ Ibidem, p. 132.

direitos de expediente, mediante prévio requerimento ao Ministério da Fazenda, conforme Decreto 947-A de 1890¹⁵⁶.

Na época, não eram apenas os regulamentos dos impostos que previam as tarifas, mas, a cada ano, as leis orçamentárias poderiam revisá-los, para cima ou para baixo, instituindo, dessa forma, política econômica nesses instrumentos normativos. Na Lei 3.070-A de 1915, que orça a receita para o ano de 1916, concede-se benefício fiscal para aparelhos para a produção nacional de laticínios e para produtos acessórios da indústria alimentícia, como latas para manteiga, banha e doces, quando importados pelos produtores (art. 3º, § 2º), bem como isenção de direitos de importação para máquinas e acessórios destinados a novos estabelecimentos frigoríficos.

Soma-se a isso as leis orçamentárias já abordadas no item 2.2.2, que previam benefícios fiscais à indústria de produtos como o algodão e a seda, dos quais se buscava uma maior produção nacional, inclusive manufatureira. No caso da seda, fica claro o intento de desenvolver uma manufatura nacional, estimulando a importação de casulos e instrumentos para o fabrico, ao passo que taxavam a importação dos fios.

Ocorria, assim, uma tímida substituição de importações, processo que não necessariamente significa a produção interna de produtos que eram anteriormente importados, embora possa incluir essa situação, mas sim a diminuição relativa do setor externo na economia e o crescimento do investimento interno.

As crises externas, provocadas pelas guerras mundiais e pela crise de 1930, colaboraram para o processo em função da diminuição da capacidade de importação, pelos países centrais, dos produtos brasileiros, de modo que, aliado às políticas protecionistas ou até mesmo com maior relevância do que elas, essa variável exógena contribui para a substituição de importações. Maria da Conceição Tavares aponta que foi justamente o desequilíbrio externo que levou os governos a adotarem as medidas de defesa do mercado interno, tais como “restrição e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques”¹⁵⁷. Essas medidas, como visto, tinham de conviver com os interesses do

¹⁵⁶ DECISÕES do governo. O Direito, v. 20, t. 57. Rio de Janeiro: Typ. Montenegro, jan./abr. 1892, p. 506.

¹⁵⁷ TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 223.

setor agroexportador, que, por exemplo, na questão cambial, tinha interesses diversos.

Steven Topik aponta outros fatores que contribuíram com a industrialização no período, tais como: o direcionamento de capital para a indústria em virtude dos baixos preços do café e a proibição do plantio¹⁵⁸, acúmulo de capital pela queda nas importações durante a Primeira Guerra Mundial¹⁵⁹, e os períodos de valorização da moeda, que permitiram a importação de bens de capital¹⁶⁰.

Surge, então, nas primeiras décadas do século XX, uma manufatura de bens de consumo não-duráveis, como tecidos, calçados e alimentos. O caso da farinha de trigo é emblemático da influência que a tímida, mas presente, atuação estatal com vistas à industrialização e à diversificação econômica teve na época. O trigo em grãos, produto agrícola de que o Brasil dependia da importação, pagava 10 mil-réis por tonelada de direitos de importação, ao passo que a farinha de trigo pagava 25 mil-réis por tonelada¹⁶¹.

A produção de linhas para costura foi objeto de um breve protecionismo. O Decreto 17.383, de 1926, teve vigência de apenas dois anos e elevava a taxa de importação de linhas de coser. Os motivos da elevação da tarifa foram expostos no ato normativo:

Considerando que os Poderes Públicos não podem ser indiferentes, antes têm necessidade de promover meios que facilitem o desenvolvimento da indústria do país, já auxiliando-a, com a isenção de direitos de entrada, já com outros favores que interessem a sua prosperidade, em correspondência com os interesses da economia nacional;

Considerando que a Companhia Agro Fabril Mercantil atingiu a elevado grão de prosperidade por seus próprios esforços, independente dos auxílios que os Poderes Públicos têm dispensado, em todos os tempos, a empreendimentos congêneres;

Considerando que fabricantes estrangeiros de linhas de costuras, conforme documentos exigidos pela referida companhia, com o intuito de criarem embaraços a uma indústria genuinamente nacional, acarretando-lhe os maiores prejuízos, estão oferecendo e prodigalizando vantagens especiais a comerciantes que se comprometam a não adquirir, para seu comércio, os produtos similares da fábrica estabelecida e mantida pela referida Companhia;

¹⁵⁸ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 142.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 147.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 155.

¹⁶¹ CARDOSO, Fernando Henrique, *et al.* A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 277-313, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 280.

Considerando que dos documentos apresentados pela companhia se evidencia o propósito dos fabricantes estrangeiros de extinguir a concorrência nacional para, dominando o mercado, estabelecerem preços exorbitantes para os seus produtos, tanto assim que os preços de venda desses produtos, nos próprios países de origem, são muito mais elevados do que os que regulam para vendas no Brasil, não obstante as despesas aditivas de fretes, seguros e impostos.

O capital estrangeiro, com interesse no mercado consumidor local e visando a escapar dos gastos com frete marítimo e as tarifas de importação, investiu em manufaturas locais de bens de consumo demandados pela população, como moinhos, bebidas, tecidos e fósforos¹⁶². O capital estrangeiro era tratado como “sagrado”, e a “ausência de restrições na repatriação de lucros, junto a baixos impostos e a barreira tarifária crescentemente atraíram manufaturas estrangeiras”¹⁶³.

Isso garantia, também, mercado consumidor para a produção primária do país daqueles produtos que tinham mais dificuldade em competir no mercado internacional, como o couro, o algodão – tecidos em geral – e o açúcar. Em 1907, as maiores empresas manufatureiras do Brasil se destinavam à produção de bens de consumo não-duráveis; as duas maiores eram moinhos de farinha de trigo¹⁶⁴, relacionado com a sobretaxa do produto beneficiado em relação aos grãos, como exemplificado acima. Na década subsequente, a estrutura industrial concentrada em São Paulo e relacionada à indústria da alimentação e tecelagem cresce, mas não há qualquer mudança estrutural. Ao contrário, Caio Prado Júnior aponta que a indústria da alimentação passa de 26,7% em 1907, para 40,2% em 1920, com destaque para a indústria de carnes congeladas, que cresce no Rio Grande do Sul¹⁶⁵.

Por isso, não se via um conflito entre os interesses do setor agroexportador com o industrial, que foi financiado com o capital acumulado pela produção primária – principalmente do café, o que concentrou a produção em São Paulo – fazendo com que muitas vezes fossem os mesmos agentes econômicos atuando em ambas as posições. Na verdade, essa ausência de conflito se dava pela submissão da incipiente

¹⁶² CARDOSO, Fernando Henrique, *et al.* A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 277-313, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 302.

¹⁶³ Tradução livre. TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 156.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 288.

¹⁶⁵ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 258.

“política industrial”, cuja expressão é colocada entre aspas pois é unicamente baseada em manejo de tarifas fiscais de importação e de consumo no que diz respeito à esfera federal, aos interesses do setor agrícola.

Foram nos setores ligados ao mercado interno, como açúcar, algodão e tabaco, que essa industrialização ligada ao setor agrícola foi mais visível. Em outros setores, ligados à exportação, o governo tentou atrair investimentos para industrializar a cadeia de beneficiamento de produtos primários, como na borracha e no cacau. Chegou-se a propor concessões com garantias de lucro, à semelhança das ferrovias, e isenções de impostos para fábricas de produção de bens de borracha, mas nos dois casos os esforços falharam; no caso do café, nem havia muito o que se tentar, pois não há muitos processos industriais posteriores¹⁶⁶.

Um papel relevante para a industrialização do período também se deveu às associações industriais. Segundo Maria Antonieta P. Leopoldi, essas entidades, que ainda não possuíam o caráter sindical ou público, atuavam através do *lobby* junto ao governo e mediante a participação em órgãos consultivos, e denotaram o princípio da atuação corporativa da indústria¹⁶⁷, que se verá mais notadamente no capítulo acerca da Era Vargas. O início de um “corporativismo privado” ainda na República Velha será uma importante chave de análise para as conclusões deste trabalho. Percebe-se que, em uma economia de industrialização tardia, as eficiências decorrentes da atuação corporativa das empresas nacionais em face da competição externa são fundamentais para o desenvolvimento da economia industrial, pelo menos em sua gênese, podendo ser essa atuação corporativa oficial, a partir da regulamentação estatal, ou privada, pela organização de associações empresariais.

Maria Antonieta P. Leopoldi descreve o modelo associativo, que aqui neste trabalho está sendo chamado de “corporativismo privado”, da seguinte forma:

a) uso de entidades privadas; b) intensa colaboração com os poderes públicos; c) estrutura corporativa privada, formada pelas associações setoriais que, por sua vez, se uniam num centro industrial regional de caráter abrangente e misto. A representação dos vários setores no centro obedecia ao seu peso econômico.¹⁶⁸

¹⁶⁶ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 156.

¹⁶⁷ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 67-68.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 75.

Por “centro industrial regional de caráter abrangente e misto” se entende que as associações reuniam indústrias, sem diferenciar o setor de atuação, se era indústria têxtil, calçados, alimentos ou bebidas, os mais comuns à época.

Passa a se perceber que as formas de atuação corporativa na República Velha já eram nascentes, não podendo atribuí-las a uma criação da Era Vargas. Isso ocorria não apenas através das associações industriais, mas também na formulação do Conselho Nacional do Trabalho e na própria instituição do Convênio de Taubaté, através dos quais, por pressão dos produtores de café, a produção de todos passou a ser regulada por regras comuns, impedindo que a liberdade de iniciativa desenfreada acirrasse as dificuldades decorrentes da superprodução e da redução dos preços das sacas.

Entes federativos locais também tiveram as suas políticas de industrialização, como demonstra o parecer de Mendes Pimentel, datado de 02 de julho de 1921 e publicado na *Revista Forense*¹⁶⁹. O parecer tratava de um decreto de maio de 1902 do Município de Belo Horizonte, o qual autorizava o prefeito municipal a ceder gratuitamente lotes e força motriz, inclusive energia elétrica, e isentar de impostos por cinco anos os estabelecimentos industriais que se estabelecessem no município com capital superior a vinte contos de réis.

Havia, também, pressões externas e internas pela manutenção da condição de dependência industrial do Brasil. A pressão externa é exemplificada na rivalidade entre a fábrica de linhas de Pedra, do empresário Delmiro Gouveia, e a escocesa *Machine Cotton*, tendo essa última empresa sido acusada da prática hoje conhecida como *dumping*, além de ter constantemente pressionado para que se fizesse a compra da fábrica brasileira. Não sendo bem-sucedida a compra, a empresa escocesa conseguiu, em 1929, comprar marcas, patentes e máquinas da fábrica de Pedra; além disso, pelo contrato, conseguiu proibir a empresa brasileira de produzir linhas de coser, passando a produzir apenas fios industriais. Após a compra das máquinas, estas foram destruídas a golpes de picaretas e jogadas no Rio São Francisco, em gesto simbólico do encerramento das atividades¹⁷⁰.

¹⁶⁹ PIMENTEL, Mendes. Concessão de favores a industria local. Interpretação de clausula contractual; erro material na redacção; emprego de uma palavra por outra; correcção. In: **Revista Forense**, v. XXXVI, pp. 65-70. Belo Horizonte, 1921.

¹⁷⁰ CORREIA, Telma de Barros. Delmiro Gouveia: a construção de um mito. In: **Cad. Est. Soc. Recife**, v. 12, n. 1, p. 25-62, jan./jun., 1996, p. 34.

Naquilo em que contribuía para a criação e manutenção de um mercado para os produtos agrícolas, bem como na sua valorização, os instrumentos normativos instituidores da política econômica se direcionavam para o protecionismo. No entanto, caso fosse do interesse do setor agrícola a importação de insumos, estes conseguiam também a redução das tarifas. Sobre a atuação do setor agroexportador na formulação das políticas públicas industriais:

Eles também deblateravam interminavelmente contra as “indústrias artificiais”, isto é, indústrias que importavam as matérias-primas em competição com as matérias-primas cultivadas nas fazendas. Daí a sua oposição à importação de juta, lã e seda. Diligenciavam para que os implementos agrícolas e os fertilizantes fossem importados com isenção de direitos e que o algodão importado estivesse sujeito a direitos altíssimos.¹⁷¹

Assim, maquinismos para o benefício dos produtos primários, bem como os insumos para a sua produção, embora tivessem mercado consumidor interno e pudessem ser objeto de uma política de incentivos para a produção nacional, não eram seus objetivos, justamente porque a substituição dessa importação não era do interesse do setor agroexportador.

A ideia de diferenciar as indústrias naturais daquelas que seriam as artificiais era usada por liberistas para defender uma atuação discreta do Estado no setor industrial. Mais do que o conceito propriamente técnico, ele era útil para atender os interesses do setor agrícola. Ou seja, eram naturais ao Brasil as indústrias que garantissem a destinação dos produtos primários aqui produzidos; eram artificiais aquelas que não estavam instaladas no Brasil, ou seja, todas as outras.

A artificialidade, contudo, está justamente na criação desses conceitos. A atividade industrial depende da ação humana, com máquinas elaboradas a partir de séculos de desenvolvimento cultural e científico, com emprego do trabalho humano especializado e financiado a partir do capital acumulado – que só pode ser acumulado com uma série de institutos jurídicos que garantem tal acumulação. Assim, não há como se atribuir à natureza o surgimento de uma atividade industrial em uma região do planeta em vez de outra.

¹⁷¹ CARDOSO, Fernando Henrique, *et al.* A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 277-313, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 305.

Somente o atendimento dos interesses da elite agrícola do país é que explicam o uso do argumento e os diferentes conceitos. Não à toa, foi o presidente que mais vocalizava o liberismo que também o defendia: Campos Sales. Ele defendia a diferenciação entre a proteção oportuna e inoportuna da indústria; a primeira, relacionada com as indústrias naturais, evidentemente, e a segunda, às artificiais. As tarifas diferenciadas deviam, assim, proteger a indústria existente e não fomentar novas¹⁷².

Além das limitações do modelo de substituição de importações pelos bens de consumo não-duráveis, a limitação da política pública ao fomento e da necessidade de conciliar interesses de industrialização com aqueles do setor agroexportador, a dificuldade do controle de fronteiras trazia consigo um significativo contrabando de produtos, objeto das normas protecionistas. A situação era mais significativa no estado do Rio Grande do Sul, por estabelecer fronteira terrestre com o Uruguai e a Argentina, sendo uma questão de relevo a ser enfrentada pelos governos estaduais da época. Segundo Gunter Axt:

Na assim chamada República Velha, o comércio ilícito, bem como a sonegação fiscal, foram fartamente mencionados, ainda que sem grande profundidade, nos relatórios administrativos e discursos dos governantes e parlamentares sul-rio-grandenses, indicando a visibilidade do tema para a época. Ainda mais atento mostrou-se o Governo Federal, que destacou analistas para a fronteira Sul a fim de diagnosticar as origens do problema e propor novas soluções.

Efetivamente, mais do que um obscuro caso de polícia, o contrabando movimentou somas impressionantes, espraiando-se por todo o território estadual e atingindo, também, o centro do País. Debatendo-se entre o banditismo, a proeminência da rede de compromissos coronelísticos e o influxo de fortalecimento do poder infraestrutural do estado, um verdadeiro mercado paralelo vibrava o leque de contradições do bloco histórico. As estratégias do Poder Público diante do problema revelam razões de estado da elite dirigente e opções por projetos específicos das frações de classe dominante.¹⁷³

O trecho acima revela as limitações da política protecionista da nascente República. A necessária burocracia técnica para a realização da atividade de fiscalização e cobrança de impostos ainda era incipiente e os funcionários não gozavam de estabilidade e inamovibilidade. Assim, a pressão de comerciantes da

¹⁷² TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 156.

¹⁷³ AXT, Gunter. A dimensão política e social do contrabando no Rio Grande do Sul. In: **História em Revista (UFPel)**, Pelotas, v. 8, p. 69-110, 2002.

fronteira sobre o governo estadual, chamado no trecho de poder infraestrutural, influenciava o menor ou maior rigor no combate ao contrabando. Como tanto a cobrança do imposto de importação, de competência federal, quanto a de exportação, de competência estadual, repercutiam na popularidade do governo do Estado, os políticos locais – que, por vezes, se confundiam com os comerciantes interessados no influxo de produtos estrangeiros sem o pagamento de impostos, ou então eram por eles influenciados ou chantageados – acabavam não dando continuidade às políticas necessárias para a implementação eficaz das tarifas protecionistas.

O protecionismo industrial não era, à época, uma particularidade brasileira ; tampouco de países subdesenvolvidos. Em verdade, a mudança no processo de beneficiamento dos produtos primários, que foi a industrialização, iniciou-se na Inglaterra e, a partir deste ponto, os demais países buscaram não ficar inertes, esperando que naturalmente ocorressem mudanças semelhantes em seu território, mesmo no período conhecido como “Estado Liberal”. Segundo Giovanni Clark:

Apesar de uma intervenção denominada negativa no Estado liberal, encontramos nesse modelo inúmeros exemplos de atuação econômica positiva do Estado, até mesmo sistemática – como a Lei do Trigo, na Inglaterra, que garantia um preço mínimo para o seu produto, buscando incentivar o agricultor, mas o sujeitava a certas regras de importação, e as barreiras colocadas pelos Estados Unidos e Alemanha, por volta de meados de 1800, para importação de mercadorias, no intuito de desenvolverem e protegerem a infantil indústria local contra os produtos da potente indústria inglesa.¹⁷⁴

Outras limitações do processo de industrialização são destacadas por Steven Topik; para além do já apontado insucesso em relação à cadeia de produtos voltados à exportação, à exemplo do insucesso da industrialização da cadeia da borracha. Dentre os destaques, estão: as indústrias de base e de bens de capital não foram suficientemente assistidas pelo Estado; não havia um banco de fomento, e o Banco do Brasil foi proibido, em 1905, de fazer empréstimos de termo longo; empresas estrangeiras eram tratadas da mesma forma que as nacionais, sem exigências de introdução tecnológica; e não havia qualquer tipo de planejamento para integração industrial e de cadeias produtivas¹⁷⁵.

¹⁷⁴ CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 21

¹⁷⁵ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 156-157.

Manteve-se, assim, o parque industrial brasileiro predominantemente restrito à produção de bens de consumo não duráveis, com destaque para tecidos, sapatos e alimentação, deixando-se de implementar qualquer tipo de política pública relacionada a bens intermediários ou de insumos para a agropecuária, que continuaram sendo importados. Segundo Caio Prado Junior, a indústria da época vivia “parasitariamente das elevadas tarifas alfandegárias e da contínua depreciação cambial”¹⁷⁶, que levou a uma tímida substituição de importações de bens de consumo não-duráveis demandados pela população do país. Soma -se a isso a limitação aos seguintes interesses: do setor agroexportador, que teve interesse no seu desenvolvimento restrito àquilo que poderia valorizar ou garantir mercado para os produtos primários, produzidos internamente; e do próprio setor industrial, como no exemplo dado por Steven Topik, que este setor era o principal oponente de uma indústria nacional de bens de capital, pois preferia importar o maquinário mais barato¹⁷⁷ – e isento de imposto, como visto acima.

Em que pese deficiências estruturais para a industrialização do país, como deficiências de fontes de energia e de uma indústria siderúrgica instalada no país – mesmo com reservas de ferro¹⁷⁸ –, as políticas do período não buscaram a atuação direta do Estado por meio do Direito Institucional Econômico – com pequena exceção relacionada à defesa nacional e as fábricas estatais de pólvora –, mas se limitaram, como visto, à tentativa de fomento por meio de normas regulamentadoras de tributos em setores de interesse da elite econômica, que era ligada ao setor agrário.

2.5.2 A questão social e as respostas à carestia

A partir da década de 1910, passa-se a observar, nos instrumentos jurídicos instituidores de política econômica e de políticas públicas, a preocupação com o enfrentamento da chamada “questão social” e da carestia – sendo esta o aumento de preços decorrentes do estrangulamento do mercado externo e das dificuldades de importação em tempos de guerra mundial. O termo enfrentamento é empregado

¹⁷⁶ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 259.

¹⁷⁷ TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 158

¹⁷⁸ PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969, p. 254-255.

propositalmente, pois, em vez de uma solução para os problemas que afligiam aqueles que passavam por necessidade, o que as políticas implementadas visavam, como se verá na sequência, era impedir que a insatisfação social causasse desordem ou ameaçasse alguma subversão. Emblemática é a frase de Washington Luís, Presidente da República entre os anos de 1926 e 1930, para quem “a questão social seria um caso de polícia”, ou seja, de segurança interna da nação¹⁷⁹.

Na época, estava vigente o Decreto 1.641/1907, chamado de Lei Adolfo Gordo, que visava a combater os movimentos operários que começavam a se organizar com lideranças estrangeiras. A lei previa a expulsão do estrangeiro que compromettesse a segurança nacional e a tranquilidade pública, além dos que fossem condenados por um crime comum no estrangeiro, ou dois no Brasil, ou que fossem encontrados em situação de vagabundagem, mendicância e lenocínio.

Jaime Cuberos relata o clima de agitação social que se percebia em São Paulo e no Rio de Janeiro, que motivou a reação das autoridades com medidas como a Lei Adolfo Gordo:

E foi no Rio de Janeiro que se começou a articular o 1º Congresso Operário. Se a gente lê aquelas moções aprovadas no 1º Congresso, é algo assim até comovente. Os principais pontos que eles aprovaram foram: fundar a Federação Operária Brasileira; fundar o jornal “A Voz do Trabalhador”; convocar as mulheres para as organizações operárias; lutar pela lei de 8 horas; marcar para o dia 1º de maio de 1907, do ano seguinte, portanto, uma greve geral no Brasil, que foi a primeira greve geral planejada que se fez no Brasil, essa de 1907. Muita gente ignora isso.

Ela foi desencadeada pela Federação Operária de São Paulo e se estendeu por outros Estados. Foi tremendamente reprimida. Houve um pau tremendo, mas eles conseguiram, em muitas categorias, reduzir os horários de trabalho; quem trabalhava 14 horas passou para 12, 11. Isso eles conseguiram. Foram conquistas paulatinas. Em 1908, no Rio de Janeiro, a Construção Civil, por exemplo, conseguiu as 8 horas de trabalho. Foi uma luta grande e houve avanços e retrocessos. A repressão contra os estrangeiros foi terrível. Veja só: já em 1904, havia um senador chamado Adolfo Gordo, ele apresentou um projeto de lei que foi aprovado, ficou conhecida como “Lei Adolfo Gordo”. A lei dizia: todo estrangeiro que participar de movimentos, de reivindicações, etc., poderá ser julgado e expulso do país como agitador. O Brasil, segundo eles, era um país que não comportava confronto de classes, aqui era um paraíso onde todos viviam em harmonia. Imagina, uma exploração terrível daquelas e diziam que não comportava confronto de classes?! E muita gente foi expulsa.¹⁸⁰

¹⁷⁹ CARDOSO, Fernando Henrique, *et al.* A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 277-313, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 308.

¹⁸⁰ CUBEROS, Jaime; FERNANDES, Diego. O imigrante e o movimento operário. **Travessia – Revista do migrante**, n. 7, p. 32-38, 1990, p. 34.

No entanto, a repressão aos movimentos sociais, pela via da expulsão de seus líderes e da repressão das greves, não tem o condão de eliminar a existência de uma situação de fato: a relativa às condições de vida dos trabalhadores. Rui Barbosa apontou em “A questão social e política no Brasil”, escrito originalmente em 1919, diversas situações que afligiam as condições de vida da população mais pobre e das classes operárias, dentre elas: a questão das jornadas de trabalho, da maternidade, da higiene, saúde e segurança no trabalho e, o que chama a atenção pela atualidade, da escravidão por dívidas nos “armazéns de venda aos operários”¹⁸¹ – prática até hoje empregada para mascarar as relações análogas à escravidão, como supostas dívidas comerciais dos trabalhadores em relação a seus patrões. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a instituição de cadastro público de empregadores com histórico de atuação administrativa por submissão de trabalhadores a regime análogo à escravidão, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 509.

O liberal Rui Barbosa era acompanhado pelo conservador Augusto Olympio Viveiros de Castro no entendimento de que a questão das condições de vida dos operários era um ponto de atenção jurídico e político. Crítico das medidas que proibiam a associação entre trabalhadores, como a lei francesa de *Le Chapelier*, Viveiros de Castro apontava que o fim do regime corporativo de trabalho implicou na inserção da lógica da concorrência no mercado de mão de obra, o que piorou a vida dos trabalhadores:

Bem dolorosa foi para a classe operaria essa experiencia tentada “in anima vili” pelos discipulos de Rousseau e Adam Smith; entregue o trabalho á livre concorrencia, os salarios baixaram assustadoramente, produzindo na Inglaterra a terrível crise que é conhecida na Historia sob o nome de “Periodo da escravidão do salario na Inglaterra”.¹⁸²

No período das primeiras décadas do século XX, também ocorreu o debate acerca da legalidade das greves de trabalhadores. Segundo Gustavo Silveira Siqueira e Fatima Gabriela Soares de Azevedo, entre 1901 e 1914 ocorreram 81 movimentos

¹⁸¹ BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 35.

¹⁸² CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Estudos de Direito Publico**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, 1914, p. 580.

grevistas no estado de São Paulo, contra 12 no período entre 1888 e 1900¹⁸³. No entanto, o instituto não era previsto na Constituição de 1891; e tampouco pode se dizer que era criminalizado, já que o que o Código Penal de 1890 proibia era a greve violenta, com constrangimento de trabalhadores para dela participar, ou quando realizada mediante violências e ameaças¹⁸⁴.

Na prática, havia repressão por parte dos governos estaduais, no emprego de seu poder de polícia, com fundamento na preservação da ordem pública:

Na verdade, o Estado policial atingiria durante a República Velha sua forma plena na repressão ao movimento operário. No discurso do Estado, escorado em larga medida na tendência a negar a existência da questão social, a greve estaria sistematicamente presente como ameaça à propriedade e à ordem pública.¹⁸⁵

Essa divergência, entre a lei que não proibia expressamente as greves e as organizações operárias, com as práticas administrativas de repressão, somadas à lei de expulsão de estrangeiros, chegou aos tribunais. Em 1920, no julgamento do Habeas Corpus 5.910, o Supremo Tribunal Federal considerou a greve pacífica um direito. Na ocasião, o governo de São Paulo havia determinado a expulsão do Brasil de um estrangeiro nato, porém considerado brasileiro pelas disposições constitucionais, com o fundamento de que ele seria “elemento pernicioso à sociedade e comprometedor da tranquilidade pública”, uma vez que ele teria “auxiliado, promovido ou excitado os trabalhadores da Estrada de Ferro Mogyana a se declararem em greve”. No entanto, foi concedida a ordem de *habeas corpus* a fim de cessar qualquer constrangimento contra o paciente, com os seguintes fundamentos em relação ao direito de greve:

Considerando que a greve pacífica é um direito que pode ser livremente exercido pelo operário, e que o exercício de um direito em qualquer país livre e policiado não constitui um delicto, nem colloca o seu titular em situação de ser considerado um “elemento pernicioso á sociedade e comprometedor da tranquillidade publica”;

¹⁸³ SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. O tratamento jurídico da greve no início do século XX: o direito e a violência na greve de 1906. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 4, n. 7, pp. 68-84, 2013, p. 72.

¹⁸⁴ SIQUEIRA, Gustavo Silveira. O STF no Egito: Greve e História do Direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 10, v. 02, pp. 1016-1045, Rio de Janeiro, 2019, p. 1026.

¹⁸⁵ MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Um sólido anzol de aço: Estado e ação operária na República Velha. In: **Revista da Adusp**, p. 43-50, jun. 1997, p. 47.

Considerando que dos documentos oferecidos se prova, á evidencia, que o paciente, intervindo na gréve da Mogyana com intuito de acalmar os animos exaltados dos grevistas, nem um acto praticou isoladamente contra pessoas e cousas definido como delicto pela lei penal, e nem qualquer outra manifestação por palavras, ou factos teve como indicativa de ser elle um “elemento pernicioso á sociedade” na qual se vive ha vinte e quatro annos e em cujo meio presta assistencia a sete filhos brasileiros;¹⁸⁶

Na sequência o Relator ainda trata do art. 69, § 5º da Constituição de 1891, que considera brasileiros, para efeitos legais, os estrangeiros natos “que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade”.

Desse modo, foi reconhecido um instrumento de autocomposição negocial entre patrões e trabalhadores, que se chamou no capítulo primeiro deste trabalho de política econômica privada. De fato, os acordos para pôr fim às greves instituem novas normas e transformam, mesmo que pontualmente, as condições de trabalho e de renda para toda a coletividade de trabalhadores afetados, com implicações para os contextos sociais em que eles estão inseridos.

No entanto, o mero reconhecimento jurídico não implica dizer que não havia tentativas, muitas bem-sucedidas, de dar cabo aos movimentos paredistas sem a negociação, ainda sob a mentalidade de que a questão social era “caso de polícia”. Para Gustavo Silveira Siqueira e Fatima Gabriela Soares de Azevedo, o direito de greve era “rechaçado pelo executivo, poder que o tratava, no bojo do que ora se definia como ‘questão social’, como caso de polícia”¹⁸⁷, em que pese o reconhecimento jurídico e posições doutrinárias favoráveis ao direito de greve. O próprio acórdão do *Habeas Corpus* 5.910 dá conta dessa situação ao demonstrar que o governo de São Paulo havia reprimido a greve na ferrovia da Mogyana em 1920, inclusive determinando a expulsão de um cidadão brasileiro, mas nascido no exterior.

Além da questão atinente à legalidade do direito de greve, a autocomposição nas relações de trabalho também ocorre pela negociação coletiva, a qual, dependendo da abrangência dos acordos firmados, pode alterar a condição de vida

¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus** n. 5.910. Relator Pedro Mibielli. 14 de julho de 1920.

¹⁸⁷ SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. O tratamento jurídico da greve no início do século XX: o direito e a violência na greve de 1906. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 4, n. 7, pp. 68-84, 2013, p. 69.

de grande número de trabalhadores espalhados no território nacional. Desde 1903, estava facultado aos profissionais da agricultura e das indústrias rurais se organizarem em sindicatos “para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses” (art. 1º). O direito foi estendido aos trabalhadores urbanos pelo Decreto nº 1.637 de 1907.

A fundação da entidade sindical profissional não dependia de autorização do governo (art. 2º), e essas entidades poderiam dirimir conflitos entre capital e trabalho, quando “se constituírem com o espírito de harmonia entre patrões e operários, como sejam os ligados por conselhos permanentes de conciliação e arbitragem” (art. 8º). Segundo Augusto Olympio Viveiros de Castro, comentando o referido decreto:

O sindicato, considerado sob o ponto de vista da sciencia da administração, é a organização corporativa do trabalho, moderno estylo; a personalidade do associado é absorvida pelo sindicato, o qual estabelece as condições para os contractos de locação de serviço, fixando os salarios e as horas de trabalho.¹⁸⁸

Evaristo de Moraes Filho diferenciava o caráter mais assistencial e voltado ao crédito do primeiro decreto, enquanto o segundo seria mais ambicioso e previa ampla liberdade sindical, com a previsão de pluralidade que não seria novamente vista na regulamentação da matéria no Brasil, até os dias atuais:

O decreto 979, que facultava aos profissionais da agricultura e indústrias rurais organizarem-se em sindicatos para defesa de seus interesses, limitava-se exclusivamente à associação nos meios agrícolas. Embora tais organismos, como claramente se conclui dos seus artigos 9 e 10, tivessem feição mais econômica, servindo de intermediários de crédito em favor dos seus associados. Já o decreto do ano de 1907 era muito mais ambicioso, com ares de diploma geral e básico de toda a sindicalização brasileira. Sofreu grande influência da lei francesa de 1884, com o mesmo sentido de liberalismo individualista, de pluralidade sindical e da mais absoluta autonomia.¹⁸⁹

A sindicalização inicial dos trabalhadores dividiu o setor empresarial. Maria Antonieta P. Leopoldi relata a situação passada pelo então presidente do Centro Industrial do Brasil (CIB), Jorge Street, que sofreu oposição resultante na cisão do centro, por ter posições de reconhecimento da União dos Operários em Fábricas de

¹⁸⁸ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Estudos de Direito Publico**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, 1914, p. 581.

¹⁸⁹ MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 186.

Tecidos como um sindicato de trabalhadores e, destarte, como entidade legítima para negociar condições de trabalho com o CIB. Para o empresário, era inevitável o reconhecimento das entidades sindicais de trabalhadores, devendo ser superada a posição de resistência, assim como ocorrera na industrial economia inglesa¹⁹⁰.

Além da busca de autorregulação pelas greves e pelos sindicatos, com a questão social surge também o debate jurídico acerca da compatibilidade de medidas intervencionistas – hoje conhecidas como implementadoras de direitos sociais – com a Constituição então vigente, atuando, assim, o Estado como agente heteronormativo na composição dos conflitos. Segundo Rui Barbosa, as objeções versavam acerca do papel do Estado que, para seus detratores se limitava à garantia da ordem, cerceando greves e sindicatos, e do cumprimento dos contratos, que seriam livremente pactuados entre patrões e empregados¹⁹¹.

Para Rui Barbosa, no entanto, a regulamentação do trabalho não se tratava de eliminar a força cogente dos contratos e tampouco alterar as bases do sistema econômico de liberdade, mas sim:

O em que se cogita não é em cumprir tais contratos, mas em dar, fora desses contratos, acima deles, sem embargo deles, por intervenção da lei, garantias, direitos, remédios, que, contratualmente, o trabalho não conseguiria do capital.¹⁹²

No entanto, seria necessária uma alteração na Constituição para dotar o Estado brasileiro de tais competências. No seguinte trecho, Rui Barbosa relata seus debates com parlamentares gaúchos acerca da questão:

Assim se pronunciaram eles, rejeitando o projeto Figueiredo Rocha, projeto que limitava as horas de trabalho. A maioria da comissão, sendo partes nela os Srs. Carlos Maximiliano e Gumercindo Ribas, condenou o projeto como contrário à Constituição, já por violar a liberdade industrial, que ela consagra no art. 72, nº 24, já por invadir o poder de polícia, reservado, segundo a jurisprudência americana, como pela nossa, aos governos dos estados. Em ambos estes pontos, estou de acordo com a ortodoxia rio-grandense. Não alterada a Constituição, não poderia o Congresso Nacional legislar as mais importantes das medidas sociais, que há pouco discuti. No em que estamos de rixa aberta é em não quererem eles, e ad vogar eu, a revisão

¹⁹⁰ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 73.

¹⁹¹ BARBOSA, Rui. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 36.

¹⁹² Ibidem.

constitucional, para chegarmos a essas medidas. Eles estimam o obstáculo constitucional, para não as dar. Eu, para dá-las, pretendo remover o obstáculo constitucional.¹⁹³

Apenas em 1926 veio a ser alterada a Constituição, com a Emenda Constitucional nº 03/1926, que conferiu competência privativa ao Congresso Nacional para legislar sobre o trabalho (art. 34, 28, da Constituição de 1891). Isso arredou todas as dúvidas acerca da possibilidade de atuação estatal para regulamentar as relações de trabalho, mesmo sob a Constituição de 1891.

No entanto, mesmo antes da alteração constitucional referida, o Decreto 3.724 de 1919 regulava as obrigações decorrentes de acidentes de trabalho. O projeto fora de autoria do mesmo senador que defendeu a lei de expulsão de estrangeiros, Adolfo Gordo. O artigo 2º previa a responsabilidade objetiva do patrão, pois obrigava à indenização, na forma dos artigos posteriores, sempre que o acidente ocorresse por fato do trabalho ou durante este, excetuado, apenas, os casos de força maior, dolo da própria vítima ou de terceiros.

Nos tribunais, via-se causas que tratavam sobre a matéria. Na edição da “Revista dos Tribunais” de 16 de setembro de 1922, consta acórdão de uma apelação cível em que a viúva de uma vítima fatal de acidente do trabalho recebeu indenização correspondente a três anos de salários da vítima – essa havia sofrido lesões graves e, após passar por longo e extenuante tratamento médico, veio a falecer¹⁹⁴.

No contexto da época, sem um sistema de saúde pública e atendimento universal, bem como sem uma previdência oficial, as indenizações por acidente de trabalho tinha m certa relevância para garantir o sustento daqueles que passavam a se incapacitar para o trabalho. Atualmente, há expressa previsão de benefício previdenciário por invalidez; n o entanto, a Constituição de 1988 prevê a responsabilidade subjetiva em casos de acidentes de trabalho, no art. 7º, inc. XXVIII.

Através do Decreto nº 16.027 de 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), com competência consultiva para assuntos relativos à organização do trabalho e à previdência social, especificamente:

Dia normal de trabalho nas principais indústrias, sistemas de remuneração do trabalho, contratos coletivos de trabalho, sistemas de conciliação e

¹⁹³ Ibidem, p. 37.

¹⁹⁴ ACCIDENTE no trabalho – Morte da victima. **Revista dos Tribunaes**, a. XI, v. XLIV, fasc. 235, 16 set. 1922, p. 211-212.

arbitragem, especialmente para prevenir ou resolver as paredes, trabalho de menores, trabalho de mulheres, aprendizagem e ensino técnico, acidentes do trabalho, seguros sociais; caixas de aposentadorias e pensões de ferroviários, instituições de crédito popular e caixas de crédito agrícola

Ele era composto por doze membros escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois entre os operários e dois entre os patrões, iniciando uma forma de organizações de instituições de Estado que seria muito comum na Era Vargas, relacionadas ao corporativismo. Tinha, dentre outras, competências promover e fiscalizar a aplicação dos Decretos 979, de 1903, e 1.637, de 1907, que tratavam da sindicalização nos meios rural e urbano, respectivamente, bem como do privilégio do pagamento de dívidas com trabalhadores rurais, previsto nos decretos 1.150, de 1904, e 1.607, de 1906.

Em 1928, o CNT é reformulado pelo Decreto nº 18.074 e prevê, especificamente, que ele é a “corporação” destinada a estudos da economia social, organização do trabalho e previdência social. A palavra corporação é importante, pois se tornará algo central para a organização do Estado Social na Era Vargas. Inclui, dentre as competências, a fiscalização da execução do regulamento de férias dos empregados de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, previstos no Decreto 17.496 de 1926, e intervenção para resolver conflitos coletivos, desde que os interessados se obriguem previamente a aceitar o acordo ou a cumprir a decisão arbitral.

Inicia-se, mesmo que de maneira limitada, uma preocupação com a questão da previdência. Em 1923, o Decreto nº 4.682, chamado de Lei Eloy Chaves, cria as caixas de aposentadoria e pensão dos trabalhadores de estradas de ferro. As caixas eram financiadas por contribuições dos empregados e das empresas, e visavam ao pagamento de aposentadorias ordinárias ou por invalidez, bem como pensão e pecúlio para descendentes no caso de morte.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões eram instituições privadas, administradas por um colegiado de empregados e empregadores que, mesmo sem a obrigatoriedade em lei, expandiram-se para outros setores. No entanto, a criação de novas caixas sempre dependeu da capacidade de mobilização e pressão dos trabalhadores¹⁹⁵, como era o caso dos trabalhadores ferroviários, que conseguiam

¹⁹⁵ BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. In. **São Paulo em perspectiva**, 18(3): 33-40, 2004, p. 33.

mobilizar greves que afetavam os diversos setores da economia que dependiam dessa modalidade de transporte, principalmente os produtores de café.

Não apenas a regulamentação do trabalho se encontra no contexto da “questão social”. No que diz respeito à carestia, mormente o aumento do preço dos alimentos durante o período da Primeira Guerra Mundial, destacam-se os decretos 13.069 e 13.167, ambos de 1918, que buscavam harmonizar os interesses de “concorrer eficientemente para a alimentação dos países aliados e manter o equilíbrio de sua balança comercial internacional”, a favor da exportação, com o de combater à carestia. Por meio deles, o governo implementou medidas de controle de exportação. Ambos os decretos se fundamentavam nas leis 3.316 e 3.393, que delegavam competências extraordinárias ao Poder Executivo, em face da guerra, sendo a última, lei 3.393, a autorizadora do Estado de Sítio, e no Decreto 3.361 de 1917, que declarava guerra ao Império Alemão.

Pelo primeiro decreto foi criado o Comissariado da Alimentação Pública, com o objetivo de verificar o estoque de gêneros alimentícios de primeira necessidade nos armazéns e afins; inquirir acerca do custo de produção e preço de venda; adquirir por compra referidos gêneros, ou então requisitá-los ou desapropriá-los como medida excepcional pelo estado de guerra; convencionar, com armazéns, a venda pelo limite de preços; entre outros.

O segundo decreto, editado cerca de um mês e meio após o primeiro, traz em seus considerandos o aumento crescente nos preços dos bens de primeira necessidade, que agravava a situação das classes trabalhadoras com potencial de acarretar perturbações da ordem pública e que já vinha causando perturbações. Além disso, aponta que não havia razão que justificasse a alta dos preços, que o lucro razoável do comércio não pode se aproveitar de perturbações de ordem econômica para agravar a situação de vida da população, e que já havia uma margem remuneradora suficiente para cobrir o custo de produção com preços precedentes.

Esses considerandos antevêm conceitos posteriormente desenvolvidos pelos instrumentos de política econômica, como abuso do poder econômico e, até mesmo, o aumento arbitrário de lucros. O Decreto 13.167 chega a instituir um tabelamento de preços máximos no Distrito Federal, a cargo do Comissariado da Alimentação Pública, sob pena de ter cassada a licença para a prática do comércio.

À época, a Constituição tratava como competência do Congresso Nacional apenas “regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal”. Apenas com a Emenda Constitucional nº 03, de 1926, é que a regulação do comércio interno também passou a ser de competência do Congresso Nacional. Chama a atenção, contudo, que os argumentos de ausência de competência material, bem como de violação ao direito de propriedade, tão levantados pela oposição às medidas de regulação do trabalho, não ocorreram na mesma proporção em relação ao decreto de tabelamento de preços, muito embora também pudessem ter sido empregados tais argumentos.

O fundamento, no entanto, era encontrado no poder de polícia, ao regular o exercício dos direitos de liberdade e propriedade em nome de um bem comum, e no direito comparado, que considerava a semelhante disposição da Constituição dos Estados Unidos acerca da regulação do comércio internacional e entre os estados¹⁹⁶.

A questão do tabelamento de preços envolve o debate sobre a existência de um “preço justo” em comparação com o “preço de mercado”, este considerado o preço derivado dos movimentos supostamente espontâneos da oferta e da procura¹⁹⁷. Fala-se em supostamente, pois essa espontaneidade apenas se veria em uma situação de concorrência perfeita, sem que agentes econômicos – seja no plano da oferta, seja no plano da demanda – possuísem tal parcela de poder econômico que pudessem, sozinhos ou sob coordenação, influenciar significativamente a oferta ou a demanda de algum produto ou serviço.

No que diz respeito ao “preço justo”, os considerandos do Decreto 13.167 trazem uma possível definição, que envolve a ausência de aumento arbitrário de lucros: significativo aumento de preços ao consumidor de alimentos, sem que houvesse aumento no preço dos insumos de produção.

A competência privativa do Congresso Nacional para regular o comércio interno e externo, no entanto, impedia certas políticas estaduais que visavam a garantia de abastecimento de alimentos. Em parecer datado de 3 de junho de 1915, Ruy Barbosa apontou a inconstitucionalidade do decreto do estado do Rio Grande do Sul, que

¹⁹⁶ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 256.

¹⁹⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 332 e 333.

limitava em três mil sacas de 60kg a venda de feijão preto para outros estados¹⁹⁸. Segundo o autor, mesmo que o Congresso Nacional tivesse editado semelhante ato, este seria inconstitucional, pois “o poder de regulamentar o commercio interestadual não se mede com o poder dado também ao Congresso, de regular o commercio estrangeiro”¹⁹⁹. E prossegue:

Temos, pois, que o designio, com que foi dado ao Congresso Nacional o poder sobre o commercio entre os Estados, o poder constitucional de o regular, lhe nega o arbítrio de, em nome desse poder, vedar, cercear ou embaraçar o commercio interestadual. Regula-o-á, sim, mas dentro desses inevitáveis limites.²⁰⁰

Outra limitação à política econômica de preços e de alimentos e de segurança alimentar decorria do entendimento de que o governo não estava autorizado a proibir exportações de gêneros alimentícios. Voto do Ministro Edmundo Lins, na Apelação Cível nº 3.739 de 1923, debateu os limites do disposto no art. 2º do Decreto 4.034 de 1920, o qual dispunha que o Poder Executivo estava autorizado a “regular a exportação dos gêneros alimentícios e de primeira necessidade, e, bem assim, a adoptar as medidas que entender necessárias para evitar a elevação exagerada dos preços dos mesmos gêneros do produtor e dos vendedores”. Segundo o Ministro, a competência regulatória não permitia ao Executivo proibir ou suprimir a exportação.²⁰¹

O Decreto nº 4.034 também conferia ao Executivo o poder de conceder isenção de impostos de importação a gêneros alimentícios nos casos de escassez interna, de comprar ou declarar como necessidade pública gêneros alimentícios de primeira necessidade, de agir junto a empresas de transportes para redução dos preços de frete, de conferir estoques, entre outras medidas.

Como medida de controle monetário, inclusive para manter o valor da moeda, em 1920 é criada a Carteira de Emissão e Redesconto, o que doutrinadores entendem como o “primeiro passo em direção ao estabelecimento de um banco central”²⁰².

¹⁹⁸ BARBOSA, Ruy. Restrição da liberdade de exportação estadual; inconstitucionalidade do acto estadual que a decreta – Competencia da justiça federal; Art. 60 letra a da Constituição Federal. In: **Revista Forense**, v. XXIV, pp. 201-215. Belo Horizonte, jul./dez. 1915.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 210.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível n. 3.739. Voto do Ministro Edmundo Lins. In: **Archivo Judiciario**, v. III. Rio de Janeiro, 1927, p. 140.

²⁰² NEUHAUS, Paulo. A inflação brasileira em perspectiva histórica. In: **Revista brasileira de economia**. Rio de Janeiro, v. 32 (2), pp. 293-315, abr./jun. 1978, p.302.

Instituída pelo art. 9º do Decreto nº 4.182 de 1920, a carteira era vinculada ao Banco do Brasil enquanto não fosse criado banco especial para as suas finalidades. Limitava as operações de redesconto a cem mil contos de réis, assim como a taxa de juros a seis por cento ao ano. A função emissora da carteira, no entanto, foi revogada cerca de um mês depois pelo Decreto nº 4.230. A carteira de redesconto funcionava como um “emprestador de última instância aos bancos comerciais”²⁰³; a carteira foi extinta em 1923.

Também no contexto da chamada “questão social”, inclui-se a Lei Inquilinária, que previu nova regulamentação dos contratos de locação de prédios urbanos. O Decreto nº 4.403 de 1921, regulou as relações entre locadores e locatários de prédios urbanos no caso de ausência de estipulação escrita. Relevante acerca da nova norma é referir que foram limitadas as hipóteses de denúncia do contrato pelo locador, sendo o contrato com prazo definido de um ano e renovação automática pelo mesmo prazo.

Ainda, nas locações em que as partes estipulam por escrito o seu contrato, também passa a haver a renovação automática pelo mesmo prazo e nos mesmos termos (recondução tácita na terminologia de Clovis Bevilacqua²⁰⁴), diferentemente do que vigia antes do Decreto, que era a regra do Código Civil de prorrogação por prazo indeterminado. A denúncia só pode ocorrer no vencimento do prazo e perante aviso com seis meses de antecedência.

As estipulações protetivas aos inquilinos foram reconhecidas pelo Poder Judiciário, como mencionado em julgamento da Corte de Apelação do Rio de Janeiro:

É evidente, porém, que, se o dec. n. 4.403 de 1921, e os que se lhe seguiram, tiveram por fim acudir á situação dos inquilinos, não permittindo o despejo senão em certos casos restrictos, entre os quaes a falta de pagamento do aluguer, não iriam dar ao locador o direito de eleva-lo a sommas inaccessieis ás possibilidade daquelles em cujo amparo accoreu o legislador.²⁰⁵

²⁰³ CHAVANTES, Ana Paula. Contribuições da reforma bancária de 1921 para estabilidade do mercado bancário brasileiro frente à Crise de 1929. In: **Leituras de Economia Política**. Campinas, v. 12, pp. 25-54, jan. 2006/dez. 2007, p. 39.

²⁰⁴ BEVILAGUA, Clovis. Locação de predio urbano. Irretroactividade da lei de inquilinato. In: **Revista dos Tribunais**, v. XLIV, pp. 435-437. Belo Horizonte, jan./jun., 1925, p. 437.

²⁰⁵ RIO DE JANEIRO. Corte de Apelação, apelação cível n. 6.469, relator Sá Pereira, 10 de outubro de 1924. **Revista dos Tribunais**, v. XLIV, pp. 71-73. Belo Horizonte, jan./jun., 1925, p. 72-73.

Posteriormente, ainda, foi editado o Decreto nº 4.624, de 1922, que suspendia por 18 meses, nos juízos do Distrito Federal, as ações de despejo que não fossem fundadas em ausência de pagamento de aluguéis, danos ou uso ilícito pelo locatário.

As medidas tomadas, novamente, se inserem de forma predominante no âmbito do Direito Regulamentar Econômico. Os limites ao direito de greve – que se encontravam na lei penal –, a regulamentação dos acidentes do trabalho, as medidas de controle de preços, estoques e compras públicas, e, ainda, a lei inquilinária, todas mantiveram esta tendência observada nas medidas econômicas da República Velha, com exceção da Carteira de Emissão e Redesconto. Essa última foi uma iniciativa institucional, mas que teve duração breve.

Dessa forma, são percebidas as possibilidades e limitações ao estabelecimento de políticas públicas de enfrentamento da questão social, principalmente nas relações de trabalho e no combate à carestia. Limitações encontradas tanto em virtude da predominância de uma ideologia absenteísta na Constituição quanto pelo regime federalista – que impunha igualdade entre os estados e a vedação prevista no art. 8º da Constituição de 1891, consistente na proibição de criação de preferências e distinções em favor de uns e contra outros estados. No entanto, existia a possibilidade de imposição de normas de interferência em contratos, como na formação dos preços e na limitação da liberdade contratual nas relações de locação de imóveis urbanos.

2.5.3 A empresa, o fator de produção “organização” e a liberdade de iniciativa

A organização, enquanto fator da produção, corresponde ao elemento aglutinador de três dos demais fatores: recursos naturais, trabalho e capital²⁰⁶. Seja em uma economia planificada, seja em uma economia de mercado, essa aglutinação dos demais fatores se dá no âmbito dos agentes econômicos dispostos a transformar recursos naturais, trabalho e capital em bens e serviços para as pessoas. A organização possui uma relação com uma maior eficiência na produção, eliminando desperdícios e potencializando especialidades e a integração produtiva. Para Alfred Marshall, que cita inclusive Darwin e Malthus, a subdivisão de tarefas e a íntima

²⁰⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014, p. 279.

conexão entre elas possui relação com o desenvolvimento do organismo, seja um ser vivo ou uma sociedade²⁰⁷.

O Código Civil de 1916, no Capítulo II de sua Parte Geral, previa a diferenciação das pessoas jurídicas em relação às pessoas naturais, aquelas com existência distinta dos seus membros. No entanto, os tipos societários continuavam sendo regulamentados pelo Código Comercial de 1850, que previa a sociedade em comandita, a sociedade em nome coletivo ou com firma, a sociedade de capital e indústria, e a sociedade em conta de participação. Embora reconhecida a distinção entre a personalidade das sociedades e a de seus sócios, os modelos previstos ainda não implicavam a separação patrimonial e limitação de responsabilidade.

O Código Comercial de 1850 previa, também, companhias de comércio ou sociedades anônimas, nas quais o sócio somente era responsável até o limite do valor de suas ações. Desse modo, predominava para as atividades econômicas mais complexas o referido modelo, que permite a contabilização do risco da atividade pelo sócio, que, muitas vezes, era apenas um investidor.

Desde o ano de 1882, era desnecessária autorização prévia para a constituição de sociedades anônimas²⁰⁸. No entanto, manteve-se a necessidade de autorização prévia para a constituição de bancos de crédito real, sociedades anônimas com o objetivo de constituir montepios, montes de socorro ou piedade, caixas econômicas, de seguros de vida, terrestres ou marítimos, de comércio de gêneros ou substâncias alimentícias²⁰⁹. Já os critérios analisados para a aprovação eram:

- 1.o se o objecto ou fim da sociedade é licito e de utilidade publica;
- 2.o se a criação é oportuna e de exito provavel;
- 3.o se o capital fixado nos estatutos é bastante para o objecto da empreza; se está convenientemente garantida a sua realização e se as épocas marcadas para as entradas estão combinados de modo que a caixa social se ache suficientemente provida para acudir ás suas obrigações;
- 4.o se os estatutos da sociedade ou as bases sobre as quaes se funda o pedido de autorização, estão de accôrdo com a legislação das sociedades anonymas e se são convenientes e razoaveis;
- 5.o se o regimen administrativo da sociedade offerece as garantias moraes indispensáveis para o credito da empreza e segurança dos interesses dos accionistas e do publico;
- 6.o se as disposições relativas á prestação de contas, divisão dos lucros, formação do fundo de reserva, e aos direitos e interesses dos accionistas e

²⁰⁷ MARSHALL, Alfred. **Principles of economics**. 8ª ed. Hampshire: Palgrave, 1920, p. 201.

²⁰⁸ MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial**. V. III, Livro II. 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938, p. 272.

²⁰⁹ Ibidem, p. 297-298.

em geral as suas operações, são suficientes para inspirar confiança aos interessados e ao público.²¹⁰

Apenas em 1919, com o advento do Decreto 3.708, foi regulamentada a sociedade por quotas de responsabilidade limitada. Ela passa a ser constituída por cotistas, responsáveis até o limite do capital social aportado e não admitindo sócios de indústria, ou seja, que ingressassem como sócios pelo seu trabalho. A responsabilidade dos sócios somente se dava pelo capital social ainda não pago, pelos lucros distribuídos em prejuízo do capital social e, no caso do sócio gerente, pelo excesso de mandato e pelos atos contrários ao contrato e à lei.

Com a sociedade por quotas de responsabilidade limitada, estruturas empresariais mais simples tiveram a possibilidade de proteção da separação patrimonial em relação ao patrimônio pessoal dos sócios. Segundo Marco Aurélio da Silva Viana²¹¹, o modelo, surgido na Alemanha, decorre de uma reclamação empresarial que buscava aliar a limitação da responsabilidade, típica da sociedade anônima, com uma forma de constituição mais simples e menos onerosa.

Em que pese o maior absentéismo estatal verificado no período, um marco na atuação estatal sobre as atividades econômicas é a Lei de Imprensa, de 1923 (Decreto nº 4.743). Ela previa punições para crimes previstos no Código Penal e realizados através da imprensa, como crimes de calúnia, injúria e incitação à conspiração ou resistência. Veja-se que não se trata de “crimes de imprensa”, mas sim crimes comuns realizados por via da imprensa e, por isso, com uma especial punição. A concepção da lei se enquadra no que Mendes Pimentel considera a terceira fase da relação do poder público com a imprensa:

As relações do poder público com a imprensa compreendem três fases:
 1ª.) prevenção proibitiva, a exteriorização do pensamento pela imprensa é tida pelo Estado absoluto, ou como um poder místico e, por isso monopolizado pelos padres, ou como atividade herética, e como tal, proibida sem exame; é o arbítrio sem freio;
 2ª.) prevenção regulamentar, regime de censura prévia, do imprimatur; as autoridades administrativas verificam previamente a inocuidade do escrito para com a religião, a ordem pública e os bons costumes, para então conceder licença de impressão;

²¹⁰ Ibidem, p. 301.

²¹¹ VIANA, Marco Aurélio da Silva. Sociedade por cotas de responsabilidade limitada: redução a um sócio. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 17, pp. 194-221, 1976, p. 195.

3ª.) repressão, regime moderno, assente sobre a liberdade de imprensa, só intervindo o poder público depois do fato, para sujeitar o exorbitante à responsabilidade criminal.²¹²

Também previa outras condutas ilícitas, como a publicação de segredos de Estado, ofensa ao Presidente da República, a nações estrangeiras ou à moral e aos bons costumes. Esta última disposição extrapola a noção de repressão a crimes através da imprensa e passa a possibilitar a censura do conteúdo considerado indesejado.

Renan Quinalha, estudando a censura na ditadura militar de 1964-1985, a diferenciou entre a político-ideológica e a moral. Defendeu que a censura moral já existia desde antes da ditadura, inclusive contando com clamor popular. No entanto, o autor ressalta que, neste caso, política e moral são inseparáveis:

Dessa maneira, ainda que faça sentido distinguir os padrões, mecanismos, objetivos, alvos próprios das censuras moral e política, é preciso cautela para não assumir, acriticamente, uma divisão que foi construída pela própria ditadura com o efeito de “despolitizar” a censura moral, apresentá-la como a-histórica e, assim, terminar justificando sua legitimidade naquele contexto.²¹³

Interessante, contudo, ressaltar a proibição contida no art. 6º da lei, referente a anúncios ou notícias de medicamentos não aprovados pela Diretoria Geral de Saúde Pública. Atualmente, proliferam anúncios em redes sociais, sejam diretos ou através de influenciadores, de produtos, medicamentos, chás e até procedimentos sem qualquer comprovação científica; essa situação merece ser enfrentada por ser matéria de saúde pública não protegida nem pela liberdade de iniciativa, nem pela liberdade de expressão.

O Decreto nº 4.743 previa, ainda, a técnica da responsabilidade sucessiva pelos crimes cometidos através da imprensa: sendo, primeiramente, do autor, caso seja pessoa idônea e capaz de responder pelas multas e despesas judiciais; após, do editor, caso não se verifique as condições de responsabilização do autor ou caso este não seja conhecido; depois, do dono da oficina ou do estabelecimento onde tiver sido

²¹² PIMENTEL, Mendes. Responsabilidade nos delictos por via de imprensa. In: **Revista da Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais**, v. IX, pp. 281-304. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1914, p. 283.

²¹³ QUINHALHA, Renan. **Contra a moral e os bons costumes**: a ditadura e a repressão à comunidade LGBT. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 179.

feita a publicação; e, por fim, dos vendedores ou distribuidores, quando não constar quem são os autores, editores e nem a oficina de impressão.

Positivou-se, assim, o chamado sistema belga de responsabilidade, uma exceção à regra de corresponsabilidade penal, que puniria todos os coautores, para um mecanismo de “sucessivas transferências de culpa e pena”²¹⁴. A vantagem, segundo Mendes Pimentel, é a de encontrar o verdadeiro autor do crime, mas instituindo normas de ficção jurídica para punir as demais pessoas da cadeia caso não possam ou não queiram nomear o autor²¹⁵.

Sendo esses os pontos a serem destacados acerca das medidas de política econômica do período da República Velha, passa-se a analisar sistematicamente os assuntos tratados separadamente neste capítulo, a fim de verificar as principais características comuns da atuação do Estado na economia no período e as ferramentas jurídicas empregadas.

2.6 Considerações sobre a política econômica da República Velha

O estudo da política econômica do período da República Velha pode demonstrar, por um lado, a adoção de uma linha de abstenção de atuação estatal direta na economia. A atuação direta, seja por participação, seja por substituição, era praticamente inexistente, cabendo aos entes privados o exercício das atividades econômicas, bem como, por delegação, a prestação de serviços públicos como transporte, energia e iluminação. Exceção a isso, foram: a administração direta de ferrovias, como a Central do Brasil; as fábricas estatais de armas e munições; e a atuação no sistema financeiro, através do Banco do Brasil.

Assim, se viu que o emprego de medidas de Direito Institucional Econômico foi extremamente incipiente. Por vezes, o existente Banco do Brasil foi empregado, principalmente em questões monetárias, na época em que o país não contava com um Banco Central. No entanto, suas capacidades eram limitadas, sendo impedido o banco estatal de atuar como uma instituição de crédito de fomento, com a concessão de empréstimos a longo prazo para exercício de fomento ao desenvolvimento.

²¹⁴ PIMENTEL, Mendes. Responsabilidade nos delictos por via de imprensa. In: **Revista da Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais**, v. IX, pp. 281-304. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1914, p. 289.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 290.

Também para fins monetários, instituiu-se a Carteira de Emissão e Redesconto, outra medida breve de Direito Institucional Econômico.

A ideia de absentéismo estatal na economia estava em conexão com a ideologia constitucionalmente adotada na Constituição de 1891, a qual não previa objetivos econômicos para a República, mecanismos específicos de atuação do Estado sobre e no domínio econômico, e tampouco competências administrativas e legislativas que pudessem albergar referida atuação. Tal ausência foi utilizada como bloqueio à tutela de direitos dos trabalhadores e dos debates acerca da “questão social”, sendo, inclusive, expressamente defendida por Rui Barbosa a alteração da Constituição para possibilitar a legislação acerca da matéria trabalhista, como de fato ocorreu com a Emenda Constitucional nº 3 de 1926.

O mesmo argumento, no entanto, não foi levantado como fundamento para impedir outras formas de atuação sobre o domínio econômico, seja por direção, seja por indução. Ao contrário do Direito Institucional Econômico, o período foi profícuo em medidas de Direito Regulamentar Econômico. De fato, a partir de políticas de fomento, protecionismo industrial e tabelamento de preços, mesmo em uma época em que vigia ampla liberdade contratual no Código Civil de 1916 – inclusive no que tange a contratos que envolviam a prestação de trabalho humano –, o Estado brasileiro buscou manter o modelo agroexportador e proteger os interesses da elite produtora rural.

O estudo das políticas econômicas instituídas na República Velha, a partir dos instrumentos jurídicos que a positivam, demonstram que o Estado, historicamente, não deixa de atuar na economia, apenas diferencia a forma de atuação conforme o modelo econômico vigente – cuja ordem o direito cria, ou, pelo menos, preserva – e a época histórica. Conforme Giovanni Clark:

Na realidade, o Estado sempre atuou na vida econômica, de maneira diferenciada e peculiar, de acordo com cada época e modelo econômico, inclusive no denominado Estado liberal, quando tal atribuição era restringida a limites extremos.²¹⁶

Observando a atuação do Estado Brasileiro na República Velha, Hermes Lima ressalta que, embora a Constituição de 1891 não previsse a intervenção na economia,

²¹⁶ CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 21.

o Estado não era indiferente à estrutura econômica. Diferenciando do que ele chama de intervenção moderna, característica do pós-guerra, o autor classifica a intervenção no período de intervenção antiga:

O Estado antigo, o Estado da Constituição de 1891, o Estado da Constituição imperial, esse Estado tomava medidas, elaborava providências de ordem econômica, mas com o fito de assegurar à iniciativa privada, aos negócios privados, uma atmosfera, um clima propício ao seu desenvolvimento.

[...]

O Estado, portanto, nesse intervencionismo, não impunha nenhuma condição; não intervinha propriamente na natureza do negócio; não limitava a iniciativa privada.²¹⁷

Ao mencionar o objetivo da atuação econômica do Estado brasileiro na República Velha como sendo o de “assegurar a iniciativa privada”, Hermes Lima descreve diversas das medidas de política econômica trabalhadas neste capítulo. No campo da infraestrutura, na proteção à indústria nacional e na ajuda ao setor agrícola, fica evidente a implementação desse objetivo não inscrito na Constituição, mas ligado ao modelo econômico da época.

No primeiro caso, a construção e exploração privada de estradas de ferro ocorriam por meio de garantia de juros sobre o capital investido, transferindo ao Estado o risco do empreendimento econômico, seus eventuais prejuízos e ineficiências da empresa. Quando interessava à elite a manutenção de preços mais baixos e a construção de novas estradas – mesmo que deficitárias –, a atuação direta do Estado ou a propriedade estatal das ferrovias e a concessão para exploração privada – também, altamente regulada –, era incentivada e defendida até mesmo pelos presidentes mais ligados à ideologia liberista.

A atividade industrial foi fartamente protegida, mas apenas naqueles setores que não apenas não conflitassem com os interesses da elite rural, mas que complementassem a atividade. Com as inúmeras medidas protecionistas, observou-se o incremento das indústrias voltadas a bens de consumo para o mercado interno e que garantiam uma cadeia produtiva verticalizada dentro do país para produtos agrícolas, como o trigo e o algodão. O contrário ocorreu com a indústria de bens de

²¹⁷ LIMA, Hermes. Intervenção Econômica do Estado Moderno. In.: **Revista Forense**, v. 155, set./out. 1954. Disponível em: < <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/intervencao-economica-estado/>>. Acesso em 09 mai. 2024.

capital, por ser vantajoso importar principalmente nos momentos de valorização da moeda, ou, então, nas cadeias de bens primários voltados à exportação, como o café e a borracha, quando o interesse era na alta lucratividade da venda bruta.

Inclusive, o debate narrado ao final do parágrafo anterior mantém-se até os dias de hoje. A ideia de haver uma indústria “natural” ao país e outra “artificial” ainda permeia o ideário liberista, que defende a necessidade de abstenção do Estado em promover atividades econômicas que não tenham, de antemão, uma vantagem competitiva já instalada em relação a importação desses mesmos bens, como se a vantagem competitiva nascesse por uma geração espontânea dentro do país e não fosse, justamente, a concorrência internacional que impedisse, em um primeiro momento, o crescimento de uma ou outra indústria internamente.

Em relação ao petróleo, as políticas desenhadas a partir de 2016 até 2022, nos governos Temer e Bolsonaro, buscavam relegar à Petrobrás um papel de exportador de óleo cru. A política de paridade de preços internacionais, aliada à privatização de refinarias e desmobilização de fábricas de fertilizantes, visava a garantir o abastecimento do mercado interno a partir da importação desses produtos, em vez de privilegiar a produção nacional e a cadeia verticalizada da empresa estatal. Não se trata, portanto, de haver uma indústria “natural” e outra “artificial” no país, mas de duas visões diferentes de política econômica que possuem métodos, objetivos e enfoques distintos.

Além desses dois setores da economia, o objetivo da política econômica de “assegurar a iniciativa privada” foi notado de uma forma ainda mais intensa no setor agrícola. No campo da produção de cana-de-açúcar, a atividade, que há décadas estava em crise em face da concorrência internacional, buscou ser preservada e, no período estudado, foram frequentes as medidas de fomento à implementação de engenhos centrais, que tentavam trazer mais produtividade e eficiência ao beneficiamento da cana, em substituição aos antigos engenhos localizados em cada uma das fazendas.

Em nenhum outro setor, contudo, “assegurar a iniciativa privada” foi mais presente que na produção de café. Com o objetivo final de garantir preços suficientemente altos para remunerar os produtores, o Convênio de Taubaté trouxe uma série de medidas inovadoras para a relação Estado-economia brasileira. Com isso, não se pode falar que o Convênio de Taubaté não intervinha na “natureza do negócio; não limitava a iniciativa privada”, como referido por Hermes Lima, podendo

o convênio ser tratado efetivamente como uma exceção dentre as medidas de política econômica do período. O art. 6º do convênio previa, expressamente, o emprego de impostos suficientemente elevados para dificultar o aumento da área cultivada de café, limitando a produção para evitar a queda do preço do produto.

Assim, a política econômica do período reflete a posição do Estado na República Velha, sendo ele um reflexo das posições sociais de poder econômico existentes, mas também como uma causa da manutenção dessa mesma hierarquização:

O Estado nesse período vai ter um papel fundamental no financiamento da acumulação capitalista e na regulação das novas relações entre capital e trabalho. Não somente em seu papel repressivo, a ser ressaltado posteriormente, mas em seu papel ativo no fomento às atividades de acumulação e esbulho. O Estado influenciará na fundação dessa burguesia agrária e na sua própria crise, no momento em que passará a bloquear os novos avanços da divisão social do trabalho no campo com a perpetuação de coerções extra-econômicas que acabavam por travar os mecanismos de elevação da produtividade do trabalho. O Estado em suas diversas políticas econômicas de privilégios locais, dentre eles a promovida pelo Convênio de Taubaté e o posterior incremento do endividamento externo, será de certa forma agente e produto da reiteração da forma de produção de valor da economia agroexportadora e pela intermediação comercial e financeira externa.²¹⁸

Identifica-se como característica das políticas interventivas do período a reatividade, ou seja, eram tomadas apenas como uma resposta a circunstâncias concretas que perturbavam o que se compreendia por ordem social ou os interesses da classe agroexportadora. Embora possa isoladamente fazer a divisão didática deste trabalho entre Direito Institucional e Regulamentar Econômico, em relação a cada uma das medidas, quando tomadas em conjunto, se vê que elas ainda não constituíam propriamente um ramo do Direito.

As características da atuação do Estado na economia na época são associadas ao período de Pré-história do Direito Econômico brasileiro, uma vez que a normatividade da economia não era dotada de uma racionalidade global e tampouco ligada a medidas de planejamento. Voltavam-se a resolver problemas concretos e a manter o *status quo* econômico, de forma alguma buscando transformar a realidade

²¹⁸ VIEIRA, Rafael. A Constituição de 1891 e o laboratório jurídico-político brasileiro do estado de sítio. In: **História Constitucional**, núm. 12, setembro, 2011, pp. 327-349, Universidade de Oviedo, Oviedo, Espanha, p. 335.

do país. Buscavam soluções simples em ferramentas igualmente simplórias, de forma diferente do Direito Econômico que, em seus métodos próprios, visa a harmonização de diferentes interesses na institucionalização das políticas públicas a partir de uma gama de ferramentas que vão desde a regulamentação até a atuação do complexo institucional do Estado – que começou a ser moldado no período subsequente – em relação ao objeto abordado.

Além das limitações acima, as políticas econômicas do período não possuíam as quatro características das regras de Direito Econômico apontadas no item 1.1 do trabalho. De fato, mesmo que tratem de “atos” ou “fatos econômicos” (característica 1); não necessariamente visavam a implementação da ideologia constitucionalmente adotada (característica 2), mas sim a resolução de problemas pontuais de grupos de pressão; não tinham a pretensão de criar uma política duradoura no tempo, o que implicaria na sua necessária flexibilidade e adaptabilidade (característica 3); e também não podiam ser consideradas normas programáticas (característica 4).

Significativo da época, e talvez uma exceção em relação ao caráter mais simplório das medidas, é o Convênio de Taubaté, que, embora não fosse uma política federal, foi firmado entre importantes estados exportadores de café e envolvia diferentes mecanismos de atuação do Estado sobre o domínio econômico, com medidas de fomento, de política monetária e de finanças públicas. Mesmo que a compra de café seja um ato concreto praticado pelo poder público, no contexto do Convênio de Taubaté ela representava uma medida regulamentar, pois era realizada com o objetivo de regular o preço e os estoques do produto, e não de atuar em concorrência com o setor privado ou sob o regime do monopólio da distribuição.

Pela diversidade e relativa complexidade das técnicas empregadas, inclusive buscando a coordenação entre diferentes entes federativos, o Convênio chama a atenção como uma medida mais completa do que as demais, que se limitavam a benefícios tributários sem contrapartidas, encampação e concessão de ferrovias sem um critério claro, ou empréstimos subsidiados. Ele estabeleceu uma política econômica setorial em uma área da atividade econômica que permaneceu tutelada por medidas estatais nas décadas subsequentes, com algumas alterações em seus instrumentos, fazendo uso de mecanismos macroeconômicos, como estoques regulatórios, controle de preços e política monetária. Combinou o Direito Regulamentar Econômico com o Institucional, este a partir da criação da Comissão paritária entre os estados signatários, com competência definida no instrumento

jurídico que prevê a política econômica setorial, ou seja, no próprio Convênio de Taubaté.

Na década final da República Velha, com as necessárias respostas à “questão social”, principalmente durante o período de carestia que ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial e na breve urbanização decorrente dos “surto” industriais, pode se observar não apenas uma postura meramente reativa do Estado brasileiro, mas também o princípio da instituição de direitos sociais, de forma ainda muito incipiente e que viria apenas a se concretizar no período subsequente, com a superação do liberismo por outro enfoque ideológico, que será chamado de corporativismo.

No caso da questão social, o governo federal preferiu o tabelamento de preços para o combate à carestia, verificando um elevado aumento de preços de produtos básicos desacompanhado de justificção razoável para tanto. Observou-se leis trabalhistas em relação ao trabalho de mulheres, crianças, categorias específicas e acidentes de trabalho. Também, a criação do Conselho Nacional do Trabalho, uma estrutura corporativa que se tornaria a principal forma de organização da atuação econômica do Estado no período posterior, mas que, apesar da previsão legal, não observou eficácia na prática.

Na industrialização, como visto acima, não houve propriamente uma política industrial, mas ações isoladas de protecionismo que se relacionavam com a necessidade de garantir um mercado quase que cativo para produtos primários brasileiros que não eram considerados competitivos no cenário internacional – como o algodão, a lã e a seda –, bem como de uma indústria voltada ao mercado interno. Novamente, empregou-se exclusivamente o Direito Regulamentar Econômico.

A industrialização foi, no período, incipiente. Apesar de medidas protecionistas, ela não foi suficiente para levar o Brasil às características de uma nação industrializada, e se limitou, em grande medida, ao beneficiamento dos produtos agropecuários produzidos no país. O que ocorreu foi que, à exceção da economia cafeeira – em virtude das garantias estatais de compra da safra e preço mínimo, mantidas na Era Vargas –, os demais ramos da economia agroexportadora não possibilitaram a acumulação de capitais necessários à industrialização:

Durante a República Velha esta burguesia vai se convertendo em uma oligarquia antiburguesa, pois o capital agrário-exportador consome-se no seu autofinanciamento (já que a intermediação comercial e financeira dos capitais ingleses apropria-se da maior parte do excedente), bloqueia a

expansão do capitalismo através da acumulação primitiva e limita o crescimento urbano-industrial.²¹⁹

Mostrou-se, portanto, a partir da legislação estudada, principalmente a infraconstitucional, as principais características da atuação econômica do Estado brasileiro. A sua presença notável não chega a ser contraditória, ou violadora de uma Constituição liberista, mas sim revela a forma do Estado mínimo de implementar a política econômica, que se diferencia do período posterior – do corporativismo – não necessariamente em um grau de intensidade, ou quantidade, o que seria extremamente difícil de mensurar de maneira objetiva, mas qualitativamente.

Os constantes déficits fiscais, que vieram a ser enfrentados no período posterior, demonstram o que diz Ricardo Antônio Lucas Camargo ao citar a tutela da propriedade privada: o aparato judicial que faz cumprir os contratos privados e a infraestrutura viária e ferroviária que escoam a produção, fazendo as mercadorias circularem como exemplos de que “mesmo o Estado liberal pode, eventualmente, mostrar-se extremamente custoso”²²⁰.

Além disso, as considerações parciais aqui tecidas vão ao encontro do que Steven Topik também observou ao estudar a política econômica brasileira do período:

Liberalismo no Brasil não era a doutrina oposicionista de uma burguesia industrial urbana lutando por poder, como fora na Europa, mas sim a desculpa ideológica de uma classe dominante agrária, voltada à exportação.²²¹

As políticas instituídas nas décadas posteriores, a iniciar pela Era Vargas, cortam o ciclo da oligarquia antiburguesa e, diante da ausência de capitais privados para financiar a industrialização, passam a empregar a atuação institucional do Estado, seja pela atuação direta em setores estratégicos da indústria de base, seja pela centralização, em vez da concorrência, na organização do setor privado através das ferramentas da economia corporativa. De fato, as associações empresariais

²¹⁹ BELLO, Carlos Alberto. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. **Pesquisa & Debate**, v. 17, n. 1 (29), 2006, p. 69.

²²⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. “**Custos dos direitos**” e reforma do Estado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2008, p. 128.

²²¹ Tradução livre. TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987, p. 10.

surgidas na República Velha passam, na Era Vargas, a oficialmente integrar órgãos do Estado com competência não apenas consultiva, mas também regulamentar.

No próximo capítulo, o trabalho ingressará no estudo das medidas da política econômica da Era Vargas, a partir da Revolução de 1930, ponto na história brasileira que representa, também, uma inflexão na forma de atuação econômica do Estado.

3 A POLÍTICA ECONÔMICA DA ERA VARGAS

O segundo período histórico abordado no presente trabalho vai do ano de 1930, mais especificamente, da Revolução de 1930, até 1946, com o término do Estado Novo pela promulgação de nova constituição. Nesta época, houve três regramentos constitucionais distintos: o primeiro, o interstício constitucional entre 1930 e 1934, em que a Constituição de 1891 permanecia apenas formalmente vigente, mas na prática foi afastada por atos do governo revolucionário; após, sob as constituições de 1934 e de 1937. O capítulo iniciará abordando os diferentes regimes constitucionais da Era Vargas.

3.1 A Revolução de 1930 e o interstício constitucional: 1930 a 1934

A década de 1920 foi marcada por divergências políticas nos grupos oligárquicos dominantes que governaram o país sem grandes rupturas desde a Proclamação da República. Movimentos de contestação e que demonstravam insatisfação foram sempre reprimidos, com vitória do *status quo*. Entretanto, alguns fatores vieram a corroer a homogeneidade deste bloco, culminando na Revolução de 1930, na qual Getúlio Vargas, antigo ministro de Washington Luís e candidato derrotado na eleição, ascendeu ao poder.

Dentre os movimentos de contestação do período anterior à Revolução de 1930, pode-se citar a Reação Republicana, que “resultou da insatisfação das oligarquias de segunda grandeza ante a ascendência de Minas e São Paulo no jogo político do federalismo brasileiro”²²², e o movimento tenentista²²³.

Somou-se à instabilidade política no seio dos grupos dominantes a instabilidade econômica provocada pela crise de 1929. A economia brasileira, baseada na produção em larga escala de produtos agrícolas para exportação, em especial o café,

²²² FERREIRA, Marieta de Moraes. PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: **O tempo do liberalismo oligárquico**: da Proclamação da República à Revolução de 1930 – Primeira República 1889-1930). Org. Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado. Pp. 314-328. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 319. FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: **Brasil em Perspectiva**. Org. Carlos Guilherme Mota, pp. 227-255. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1990, p. 233.

²²³ FERREIRA, Marieta de Moraes. PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: **O tempo do liberalismo oligárquico**: da Proclamação da República à Revolução de 1930 – Primeira República 1889-1930). Org. Jorge Ferreira, Lucilia de Almeida Neves Delgado. Pp. 314-328. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 319.

estava muito exposta a oscilações internas, como a variação da produtividade da lavoura por questões climáticas, ou externas, causadas por mudanças na demanda de países exportadores²²⁴. Neste último caso, elas provocaram uma redução brutal no preço dos produtos que o Brasil exportava, sem que fosse compensada por um aumento do volume exportado. Ao contrário, o preço das exportações eram 25% menores no período de 1931 a 1932, e o volume das exportações também caiu em 16% em relação a 1928.²²⁵

Para disputa das eleições de 1930, reúnem-se dirigentes políticos de estados cuja economia não estava baseada na produção de café, mas, sim, que compunham governos anteriores e que, inclusive, condenaram os movimentos tenentistas da década de 1920²²⁶, fundando a Aliança Liberal. No entanto, após a derrota nas eleições de 1930 para o candidato situacionista Júlio Prestes, os oligarcas derrotados aceitam unificar a oposição com os tenentistas, fazendo com que ganhe força a ideia de tomada do poder por uma revolução, uma antiga divergência entre os dirigentes políticos que formaram a Aliança Liberal²²⁷.

Inicia-se, com isso, um novo período no constitucionalismo brasileiro, em que cessa a vigência da Constituição de 1891, porém sem que entre em vigor uma nova carta constitucional até o ano de 1934. O ponto a seguir se dedicará a analisar a teoria jurídica que dá suporte a uma legalidade de exceção, como vista no período.

3.1.1 A Revolução e a Ordem Jurídica

A Revolução de 1930, além de representar uma guinada política no país com a remoção do poder de um grupo – ou de parte deste grupo – que se mantinha há décadas governando o Brasil, também inaugurou uma nova ordem jurídica, insubmissa à Constituição de 1891. A ruptura constitucional ocorre pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, o qual previa: o exercício discricionário do Poder Executivo e do Poder Legislativo pelo Governo Provisório; a dissolução do Congresso

²²⁴ MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 14.

²²⁵ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 73.

²²⁶ FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: **Brasil em Perspectiva**. Org. Carlos Guilherme Mota, pp. 227-255. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1990, p. 237.

²²⁷ Ibidem, p. 241.

Nacional, das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais; e a manutenção da vigência das constituições estaduais e federal – sujeitas a modificações e restrições impostas pelo mesmo decreto, por outros ou por atos ulteriores do Governo Provisório. O decreto também suspendia as garantias constitucionais e a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, sendo mantido o *habeas corpus* para réus acusados de crimes comuns.

O estranhamento causado pela alteração e suspensão de parte da Constituição vigente por um decreto encontra explicação nas teorias jurídicas que tratam do fenômeno revolucionário no Direito. Segundo Lourival Vilanova, “a revolução muda a Constituição”²²⁸; este é um conceito jurídico de revolução, para o qual ela é o movimento que tem como resultado a inauguração de uma nova ordem constitucional. O conceito jurídico aqui trabalhado se diferencia de outros que encontram extenso debate nas Ciências Sociais e na História. Hannah Arendt, por exemplo, diferencia o sentido de revolução antes dos “eventos do final do século XVIII”, como a Revolução Francesa e Americana, de eventos anteriores, como a Revolução Gloriosa. Nestes, até de forma paradoxal, a palavra revolução tinha um sentido de restauração, enquanto naqueles “os atores se deram conta de que estavam embarcando em uma empreitada inteiramente nova, em vez de retornar para qualquer coisa que a precedera”²²⁹.

Para Vilanova, autor que bebe de fontes kelsenianas, trata-se de uma questão de plano da validade: a revolução retira a validade do ordenamento anterior, uma vez que sucumbe o fundamento da legitimidade das normas sob ele instituídas. Kelsen relaciona a revolução com a mudança da norma fundamental, o u seja, caso vitoriosa, a revolução retira o fundamento de validade do Direito anterior e institui um novo. No entanto, caso derrotada, seus atos serão interpretados conforme o Direito anterior e, portanto, reputados como ilícitos²³⁰.

Como a Revolução de 1930 sagrou-se vitoriosa e manteve-se no poder, não cabe a análise – seja de legalidade, seja de constitucionalidade, formal ou material –

²²⁸ VILANOVA, Lourival. Teoria Jurídica da Revolução. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, pp. 59 a 103, n. 52, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, jan. 1981, p. 59.

²²⁹ ARENDT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Trad. Pedro Duarte. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018, p. 23.

²³⁰ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 173.

das medidas implementadas pelo Governo Provisório até o advento da Constituição de 1934, uma vez que o país se encontrava em um verdadeiro hiato constitucional. A legitimidade se afastava do aspecto racional-legal e se aproximava de um caráter carismático. Em outras palavras, a validade das medidas de política econômica implementadas no período encontra seu fundamento na autoridade que as instituíam.

Relevante notar que os atos normativos que serão estudados para o período, em grande parte instituídos a partir de simples decretos, buscarão justificar a sua necessidade através de um rol de “considerandos”. Neles se incluíam circunstâncias de fato que demonstravam a necessidade e conveniência das medidas, como uma busca por encontrar, ou reforçar, a legitimidade das normas editadas, já que não havia norma de hierarquia superior plenamente válida na qual se poderia encontrar fundamento. Não se confunde, contudo, a busca pela legitimidade dos atos normativos do governo revolucionário com o fundamento de validade dessas medidas. Este encontra-se no mundo do “dever-ser”, sendo o fundamento de validade justamente a nova norma fundamental inaugurada pelo processo revolucionário.

Giorgio Agamben ressalta a diferença entre os conceitos de *auctoritas* e de *potestas*. Eles atuam de maneira dialética, sendo que o primeiro possui uma relação de validação ou de suspensão do segundo²³¹. No caso da ordem jurídica revolucionária, a legitimidade retorna a *auctoritas*, uma vez que esta suspende a *potestas*, que decorre de normas de competência constitucionalmente definidas.

Ainda para compreender o cumprimento das normas no contexto revolucionário, é relevante o conceito de “dominação” na obra de Max Weber: “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de um determinado grupo de pessoas”²³². O autor relaciona a dominação, dentre outros fatores, à “crença na legitimidade”²³³.

A dominação carismática é algo “extracotidiano”²³⁴, e, por isso, transitório. Não se pode permanecer em constante estado de revolução, como a questão posta por Napoleão Bonaparte acerca do término da revolução com a elaboração da nova

²³¹ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 130.

²³² WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. V. 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p. 139.

²³³ Ibidem.

²³⁴ Ibidem, p. 158.

Constituição²³⁵. Segundo Weber: “a [dominação] carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é especificamente revolucionária”²³⁶. Ela, no entanto, só ocorre “*in statu nascendi*” e tem de modificar o seu caráter: “tradicionaliza-se ou racionaliza-se (legaliza-se)”²³⁷.

A Revolução de 1930 permaneceu até 1934 sem fundar uma nova ordem jurídica, implementando suas medidas por meio de decretos e legitimando seus atos – em parte pela dominação carismática, proveniente do sentimento revolucionário que colocou abaixo o modelo antigo da República Velha, em parte por uma pretensão de racionalidade consignada nos “considerandos” dos decretos.

Em 1934, contudo, encerra-se o período de interstício constitucional com a promulgação da nova constituição.

3.2. A Constituição de 1934

Promulgada em 16 de julho de 1934, a nova constituição fez cessar o período de constitucionalidade de exceção então vigente no país – regido havia mais de três anos pelo Governo Provisório revolucionário, cujos atos jurídicos não encontravam sua validade e legitimidade em normas jurídicas de hierarquia superior, como abordado no tópico anterior. A revolução não pode ser permanente, e ela se encontra concluída, justamente, com a entrada em vigor da nova Constituição.

O processo constituinte em si já apresentou novidades. Iniciado como uma resposta aos movimentos contrários ao Governo Provisório ocorridos em São Paulo no ano de 1932, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pelo Decreto 22.621, de 05 de abril de 1933. Contou com a participação de 254 deputados, sendo 214 eleitos pelo Código Eleitoral e 40 deputados classistas, indicados por sindicatos, associações de profissionais liberais e de funcionários públicos.

As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte contaram, também, com a participação feminina na condição de eleitoras e candidatas, o que já vinha sendo defendido por organizações da sociedade civil de mulheres sufragistas e que contou com uma breve experiência de voto feminino no Rio Grande do Norte:

²³⁵ TORELLY, Paulo Peretti. **Soberania, Constituição e Mercado**: Direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático. São Paulo: IBAP, 2020, p. 61.

²³⁶ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. V. 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p. 160.

²³⁷ Ibidem, p. 162.

Coube às mulheres do Rio Grande do Norte, o pioneirismo na conquista do direito de voto, ainda em 1927, havendo, porém, um retrocesso nas conquistas eleitorais femininas no ano seguinte. Apenas em 1932, com o Decreto no 21.076, as mulheres tornaram-se eleitoras efetivas no Brasil.²³⁸

Dentre os constituintes, apenas uma mulher foi eleita, a deputada paulista Carlota Pereira de Queirós²³⁹.

No entanto, o processo histórico que levou à Constituição de 1934 não pode ser visto unicamente como uma expressão de forças populares insatisfeitas com a condução do país pelas oligarquias agrárias. Pelo contrário, o processo se deu “pelo alto”, conduzido pelos grupos alçados ao poder pela Revolução de 1930, que buscavam a modernização política e o desenvolvimento econômico-industrial do país. Para Antônio Carlos Wolkmer, trata-se de uma tradição no constitucionalismo brasileiro em que se vislumbra “o contínuo produto da ‘conciliação-compromisso’ entre o autoritarismo social modernizante e o liberalismo burguês conservador”²⁴⁰.

Em seu conteúdo, a Constituição de 1934 difere em muito da Constituição de 1891, sendo a primeira a tratar da ordem econômica e social em um título específico²⁴¹ e prevendo um papel ativo do Estado no e sobre o domínio econômico. Neste título, a liberdade econômica, que antes não encontrava limitação no texto constitucional, passa a ser garantida apenas dentro dos limites decorrentes dos princípios da Justiça, das necessidades da vida nacional e da possibilidade de todos gozarem de uma existência digna, conforme art. 115, que inaugura justamente o Título IV – Da Ordem Econômica e Social.

Pode-se falar, portanto, em uma Constituição Econômica no sentido formal presente no Título IV, assim entendido como o “conjunto de temas econômicos, em

²³⁸ ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. In. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 133–150, set. 2003, p. 137.

²³⁹ ORIÁ, Ricardo. **Uma voz feminina no Parlamento**: Carlota Pereira de Queirós. Agência Câmara de Notícias [online], Brasília, 15 fev. 2021. A Conquista do Voto Feminino. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-conquista-do-voto-feminino/carlota-queiros.html>>. Acesso em 17 abr. 2023.

²⁴⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 35.

²⁴¹ GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. In. **Giornale di Storia Costituzionale**. V. 40 / II, pp. 241-258. Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020, p. 241.

um ‘título’ ou ‘capítulo’ das Constituições”²⁴², sem desconsiderar outros artigos no texto constitucional que tratem da temática econômica e que também integram a Constituição Econômica em sentido material.

A Constituição de 1934 é pioneira, ainda, na estipulação de direitos sociais; inclusive em títulos específicos, como o que trata da “Ordem Econômica e Social” (Título IV) e “da Família, da Educação e da Cultura”. Dentre eles, estavam: o reconhecimento dos sindicatos (art. 120); a proteção social do trabalhador (art. 121); a educação (art. 149), esta já como direito de todos e dever da família e do Poder Público; e o direito à saúde, instituído como uma competência material concorrente da União e dos Estados, no art. 10, inc. II. A novidade, relativa à previsão constitucional de direitos sociais, será abordada em tópico específico, na sequência, devido à importância que possui para a interpretação e aplicação das normas que instituem as políticas públicas e econômicas, influenciando todo o Direito Econômico, do período posterior até o atual.

No entanto, não se pode afirmar que a promulgação de uma Constituição com previsão de direitos sociais implica necessariamente em irresponsabilidade fiscal, ou uma fantasiosa previsão de direitos sem o cuidado com as fontes de recurso necessárias para sua implementação. A Constituição de 1934 já previa normas de responsabilidade fiscal, constantes nos arts. 183 e 186: eles proibiam a criação de encargo sem a atribuição de recursos suficientes para lhes custear, e a aplicação de valores arrecadados por impostos, taxas ou quaisquer tributos criados para finalidades específicas em outras despesas públicas. Disposições semelhantes não eram encontradas na Constituição de 1891.

Passa-se, assim, a analisar o caráter específico dos direitos sociais, no item subsequente.

3.2.1 Os Direitos Sociais

A novidade instituída no Brasil pela Constituição de 1934 foi objeto de debates na doutrina acerca do caráter jurídico das normas que previam os direitos sociais. Antônio Ferreira Cesarino Júnior entende o Direito Social como um novo ramo do

²⁴² SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992, p. 141.

Direito, surgido após a previsão de normas de caráter protetivo aos trabalhadores – assim considerados tanto aqueles que vendem a sua força de trabalho para a subsistência quanto aqueles que podem vendê-la –, prevendo, também, restrições ao direito de propriedade, normas de amparo a necessitados, mulheres, menores e à pequena propriedade, bem como disposições sobre educação social²⁴³. Assim ele conceitua a disciplina:

Direito Social é o complexo dos princípios e leis imperativas, cujo objetivo imediato é, tendo em vista o bem comum, auxiliar a satisfazer convenientemente às necessidades vitais próprias e de suas famílias, aos indivíduos que, para tanto, dependem do produto do seu trabalho.²⁴⁴

Do conceito pode se extrair que, embora, como toda lei, todos sejam seus destinatários, as normas de direitos sociais visam a “proteger” alguém: indivíduos que dependem do produto do seu trabalho. Cesarino Junior ainda chama a atenção que, à época, já se começava a chamar tais indivíduos por um neologismo: hipossuficientes²⁴⁵; o termo hoje é corriqueiro no vocabulário acadêmico e forense brasileiro. Em um regime capitalista, aqueles que dependem do trabalho para a sobrevivência são aqueles que não detêm capital produtivo, em outras palavras, não extraem seus rendimentos do capital.

No entanto, essa desigualdade no destino não implica uma violação do princípio de igualdade formal, segundo o qual todos devem ser tratados de forma igual perante a lei. Ao contrário, as desigualdades devem ser consideradas, e diferenças econômicas podem ser respondidas por diferenças jurídicas²⁴⁶. Para Carlos Miguel Herrera²⁴⁷, não se trata de uma violação ao princípio da igualdade, mas a consideração de um par conceitual que marca os direitos sociais: universalidade e particularidade. Em outras palavras, a busca de emancipação social, para os menos favorecidos, e de integração social, considerando toda a comunidade.

Ademais, outros direitos fundamentais, ditos de “liberdade”, também acabam por proteger apenas parte dos cidadãos. O direito de propriedade que, em uma

²⁴³ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social Brasileiro**. São Paulo: Livraria Martins, 1940, p. 4.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 23.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 21.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 18.

²⁴⁷ HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e direitos sociais. Trad. Luciana Caplan. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 28, pp. 127-144, jan/jun 2006, p. 129.

concepção liberal implica na abstenção de intervenção nos bens particulares, coloca como sujeito passivo dessa obrigação não apenas o Estado, mas todos os demais indivíduos, protegendo o proprietário contra todos os demais. Já o direito ao asilo, previsto em constituições como a alemã de 1948, destina-se apenas a estrangeiros, não se podendo objetar uma violação à igualdade, pois não faz sentido garantir, em seu território, direito ao asilo para nacionais.

Também se pode argumentar que não apenas os “protegidos” pelos direitos sociais deles se beneficiam; como o conceito de Cesarino Junior afirma, eles têm em vista o bem comum. Um exemplo clássico são as normas relativas à saúde, em especial os programas de imunização de doenças infectantes que, quanto mais pessoas imunizadas, melhor para todos. Da mesma forma, a educação pública de qualidade pode beneficiar mesmo aqueles que educam a si ou a seus filhos na educação privada, pois ela pode tanto aumentar a produtividade geral dos trabalhadores do país quanto elevar o nível cultural no país.

A nova configuração do Estado Social na segunda metade do século XX sublimou as dúvidas sobre o caráter universal dos direitos sociais. O caráter de integração social passou a ser mais evidente, com o Estado atuando na regulamentação e na prestação direta de atividades econômicas com interesse social e em serviços públicos universais:

A especificidade desta nova configuração do Estado social que constitui o Estado de Bem-Estar reside em sua pretensão de eliminar a idéia de particularidade da necessidade, ligada a uma categoria social determinada, que era parte essencial da primeira matriz do Estado intervencionista.

A previsão de direitos sociais, no entanto, não altera fundamentalmente o sistema econômico, que permanece com o predomínio da liberdade de iniciativa. A orientação de uma economia capitalista, embora mitigada, era, portanto, mantida. Segundo o *caput* do art. 113, constante do capítulo referente aos direitos e garantias individuais, a propriedade era inviolável; no entanto, já no número 17 do mesmo artigo, a Constituição previa que o direito de propriedade não poderia ser exercido “contra o interesse social ou coletivo”, remetendo à lei a determinação. Neste dispositivo está o início de uma noção de função social da propriedade, que será tratado em um item específico.

Também, havia a garantia da liberdade de profissão, “observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público” (art. 113, 13), e era protegida a propriedade intelectual, tanto às patentes, no art. 113, 18, quanto aos direitos autorais, no art. 113, 20. As invenções poderiam ser protegidas pelo privilégio temporário da patente ou mediante premiação, quando a disseminação do conhecimento convinha à coletividade. A Constituição de 1937, contudo, não repetiu as garantias de propriedade industrial e de direito autoral²⁴⁸, prevendo apenas a competência da União para legislar sobre a matéria.

A Constituição de 1934 passa a garantir, em nível constitucional, direitos sociais, como de proteção ao trabalhador, o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho e a criação da Justiça do Trabalho. Também previa o direito à educação, tendo inaugurado uma tradição no constitucionalismo brasileiro de se considerar a educação como um tema a se tratar nos textos constitucionais²⁴⁹. Segundo Paulo Vargas Groff:

Essas matérias relacionadas aos direitos sociais, econômicos e culturais até então não eram consideradas matérias constitucionais. Essa constitucionalização se deu sob a influência da Constituição de Weimar, de 1919, e de outras Constituições daquele período, que também passaram a tratar desse tipo de matéria.²⁵⁰

A educação aparece no texto constitucional como uma competência concorrente entre União e estados, no art. 10, bem como um direito de todos, que deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, no art. 149. Ademais, impunha às empresas industriais e agrícolas – com mais de cinquenta empregados e localizadas fora dos centros de educação –, a tarefa de proporcionar ensino primário gratuito quando, entre empregados e seus filhos, houvessem pelo menos dez analfabetos, conforme artigo 139. Já a possibilidade de fomento à cultura era prevista no art. 148 como competência concorrente da União, estados e municípios:

²⁴⁸ CERQUEIRA, João da Gama. **Tratado da Propriedade Industrial**. Vol. I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1946, p. 60.

²⁴⁹ GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. In. **Giornale di Storia Costituzionale**. V. 40 / II, pp. 241-258. Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020, p. 243.

²⁵⁰ GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. In. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 178, pp. 105-129, abr./jun. 2008, p. 114.

Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

O financiamento da educação também foi objeto de preocupação do legislador constitucional, que determinou no art. 157 que “a União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”.

Dentre as outras constituições do período, mencionadas no trecho transcrito acima, inviável não fazer referência à Constituição Mexicana de 1917, que previa direitos trabalhistas e limitava a propriedade privada ao interesse público, com possibilidade de expropriação e implementação de reforma agrária²⁵¹.

Laila Maia Galvão²⁵² associa o constitucionalismo social com o período entreguerras, destacando uma série de constituições escritas pelo mundo que incorporam “normas de conteúdo social e econômico”. Segundo a autora, as características comuns dessas são a autorização para a intervenção do Estado na economia e na esfera social, o desenvolvimento de um conceito de função social da propriedade privada e regulações sobre temas concernentes à família, à educação e à cultura.

A Constituição de 1934 resultou de uma composição dos interesses, como sempre, ecléticos, representados pelos parlamentares eleitos. Sua aprovação se deu no bojo de uma disputa de forças modernizantes, que buscavam a instituição de um Estado agente do desenvolvimento econômico e social e o setor oligárquico, ainda saudoso da ordem político-jurídica anterior²⁵³. Antônio Carlos Wolkmer aponta uma superação do caráter “enunciativo e declaratório” das Constituições liberais pelas Constituições Sociais, constatando-se uma “racionalização dos poderes” e “conciliação e compromisso entre forças sociais irrompidas”²⁵⁴.

²⁵¹ HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e direitos sociais. Trad. Luciana Caplan. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 28, pp. 127-144, jan/jun 2006, p. 135.

²⁵² GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. In: **Giornale di Storia Costituzionale**. V. 40 / II, pp. 241-258. Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020, p. 241.

²⁵³ WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 7.

²⁵⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 7., p. 17-18.

A convivência da liberdade econômica e do direito de propriedade com os princípios da justiça e das necessidades da vida nacional demonstram o caráter plural do constitucionalismo social, sucessor dos textos de caráter tipicamente liberais, com pressupostos ideológicos mais unitários. Essa ambiguidade ideológica foi objeto de críticas de juristas conservadores e comprometidos com a manutenção de uma hierarquia social, como Carl Schmitt. Para ele, os direitos ao trabalho, à educação e à assistência social se encontrariam em uma contraposição com os “autênticos direitos fundamentais e de liberdade”, por terem outra estrutura lógica e jurídica²⁵⁵.

Schmitt critica, igualmente, a forma como a Constituição de Weimar tratou a propriedade privada. Afirma que, ao tratá-la como uma instituição, acabou relativizando o caráter de direito fundamental. Ele adota uma postura tipicamente jusnaturalista, e defende que o conteúdo de um “direito fundamental autêntico” não pode ser delimitado legalmente, pois ele é pré-estatal, anterior à lei²⁵⁶.

A posição de Carl Schmitt, contudo, é arbitrária. Ele faz distinções entre direitos fundamentais “autênticos” e “não autênticos”, mas essa distinção não se faz presente nos textos constitucionais analisados. Ao contrário, a distinção é metafísica e só pode ser explicada pela maior simpatia do jurista por uma ordem econômica e social baseada na propriedade privada ilimitada.

Chama-se a distinção de metafísica por não partir do texto positivado nas cartas constitucionais. Não há nada que distinga de forma objetiva os direitos sociais e econômicos dos direitos fundamentais que preveem liberdades, como as de locomoção, de profissão e de opinião. Ambos podem e devem ser atendidos, seja pelo Estado, seja por quem for juridicamente obrigado.

Mesmo que se admita uma diferença na forma de concretização dos diferentes direitos, sendo que aqueles sociais e econômicos dependem de uma dotação orçamentária e uma progressiva implementação, não se pode afirmar que os direitos que preveem liberdades sejam implementados pela mera abstenção do Estado. As liberdades individuais também dependem de condições materiais para que possam ser exercidas, e estas, muitas vezes, devem ser garantidas pelo Estado.

Um exemplo é a necessidade de força policial para defesa do direito de propriedade contra a sua subtração ilegítima por furto ou roubo. Além disso, pode-se

²⁵⁵ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. 2ª reimp. Madrid: Alianza, 1996, p. 174.

²⁵⁶ Ibidem, p. 175.

citar a execução dos contratos – e, portanto, do exercício da liberdade de contratar – através da justiça estatal, mesmo nos casos de sentença arbitral, cuja execução se dá na Justiça Comum, e o fornecimento de educação para garantir a liberdade de escolha de profissão.

O processo de aprovação das Constituições sociais na experiência internacional pode ser observado tanto após movimentos revolucionários, como na mexicana de 1917, quanto a partir de um “certo grau de consensualidade e socialização na disjunção política estrutura autônoma de poder (Estado) e estrutura subordinada de dominação (Sociedade Civil)”²⁵⁷. No caso brasileiro, se observou a ruptura institucional em 1930, como abordado no capítulo anterior, mas a elaboração do texto de 1934 ocorreu após eleições limpas, na qual foram eleitos representantes das classes conservadoras, inclusive com o exemplo já citado da primeira mulher eleita.

Carlos Miguel Herrera narra as posições dos juristas à época, e cita Kelsen para afirmar que a ordem jurídica, para assim ser considerada, não dependia de agradar algum grupo social, mas apenas partia de um conceito de norma como dever-ser:

Entretanto, para Kelsen, a teoria burguesa, negando-se a admitir que uma ordem jurídica não capitalista – em especial o sistema jurídico soviético, que se desenvolve a partir de 1917 – pudesse ser considerada como direito, regressa, no sentido pleno da palavra, a uma concepção do direito natural e a uma metafísica kantiana.²⁵⁸

Kelsen afirma sua posição, na obra “General Theory of Law and State”²⁵⁹, ao dizer que o liberalismo e a democracia são dois princípios possíveis da organização social, o que não impede que se chame também de Direito (“Law”) os ordenamentos jurídicos socialistas ou autoritários. A ciência do Direito – para Kelsen e como será tratada neste trabalho – se debruça sobre a técnica social do Direito, e não sobre princípios morais pré-estabelecidos.

²⁵⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 21-22.

²⁵⁸ HERRERA, Carlos Miguel. **A política dos juristas: direito, liberalismo e socialismo em Weimar**. Trad. Luciana Kaplan. São Paulo: Alameda, 2012, p. 84.

²⁵⁹ KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**. Trad. Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press, 1949, p. 5.

Os exemplos do parágrafo anterior, correspondentes às duplas liberalismo-democracia e socialismo-autoritarismo, foram tratados como expostos por Kelsen na obra. Contudo, não se pode excluir a convivência do liberalismo econômico com regimes autoritários em momentos posteriores à obra, bem como a possibilidade de um socialismo democrático.

Assim, a presença de elementos de diferentes matrizes ideológicas não afasta o caráter jurídico da constituição e de nenhuma de suas normas. Ao positivizar elementos doutrinários em textos constitucionais, os elementos deixam de ser presentes unicamente no debate político e passam a ser norma jurídica. Segundo Washington Peluso Albino de Souza:

Em verdade, havemos de considerar, para melhor simplificação, o sentido da Constituição como *lei maior*, encarregada de absorver a ideologia, senda esta uma expressão metajurídica. A partir dessa absorção lhe terá assegurado o condicionamento jurídico do dado ideológico que, assim, passará a ser o elemento referencial e fundamental das medidas postas em prática na vida econômica do País. Esse é o sentido que nos interessa no momento, configurando a “ideologia constitucionalmente adotada” como base da “política econômica”, ou seja, de toda a prática da vida econômica assim moldada por aquela ideologia.²⁶⁰

A ideologia constitucionalmente adotada, dessa forma, não se confunde com as ideologias políticas em dois aspectos: o primeiro diz respeito à pureza destas, enquanto aquela admite dados de diferentes correntes em um mesmo texto constitucional. O segundo é a força normativa da ideologia constitucionalmente adotada por traduzir conteúdo de norma jurídica decorrente do texto constitucional, ao passo que as ideologias políticas têm espaço na crítica ao direito e nos discursos sobre o direito, mas nunca são consideradas como direito positivo.

Portanto, uma posição que inicie o processo de interpretação do direito a partir dos atos normativos que o criam, nesse caso, da Constituição de 1934, deverá considerar os direitos sociais nela previstos como direitos fundamentais, assim como os princípios e objetivos da ordem econômica e social, e os deveres de prestação do Estado como norma jurídica válida e eficaz, como as demais herdadas do constitucionalismo liberal.

²⁶⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 81.

Por se tratar a função social da propriedade de um conceito jurídico, cuja previsão nos textos constitucionais brasileiros foi inaugurada na Constituição de 1934, e que se relaciona intimamente com o modelo de constitucionalismo social que marca o período, entende-se por bem tratá-la em um tópico próprio.

3.2.2 A Função Social da Propriedade

A funcionalização da propriedade, enquanto uma condicionante desse direito, foi prevista na Constituição de 1934 e na de 1937, com as seguintes redações:

Constituição de 1934. Art. 113. 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior.

Constituição de 1937. Art. 122. 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

Essas previsões constitucionais afastam o regime jurídico da propriedade de uma concepção civilística para uma concepção constitucional. Não que antes o direito não fosse previsto nas constituições; pelo contrário, trata-se de um dos mais notórios direitos humanos considerados de primeira geração, defendido pelas revoluções burguesas, como a Revolução Francesa. A afirmação diz respeito a uma expectativa constitucional sobre a propriedade e os direitos fundamentais como um todo. Quais objetivos a constituição atribui à nação e quais, através da funcionalização do direito da propriedade – dos diferentes tipos de propriedade – podem ser atingidos. José Afonso da Silva explica a diferença entre as concepções:

Essa é uma perspectiva dominada pela atmosfera civilista, que não leva em conta as profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeita, hoje, à estreita disciplina do Direito Público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais. Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, como assinalamos, estabelece também o seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil

não disciplina a propriedade, mas tão somente as relações civis a ela referentes.²⁶¹

Ao comentar sobre a Constituição Mexicana de 1917, Carlos Miguel Herrera aponta um tripé que concentra o constitucionalismo social no texto. Esse tripé, formado pelos arts. 5º, 27 e 123, previa a garantia de igualdade, os direitos dos trabalhadores e a propriedade privada. Em seguida, afirma o autor mencionado que “não há ‘direitos sociais’, como projeto de realização de uma ordem social diferente, sem uma limitação correlativa do direito de propriedade”²⁶².

Esta limitação do direito de propriedade tem ligação com a concepção solidarista do Direito, expressa por Léon Duguit. O autor negava a noção individualista dos direitos subjetivos, segundo a qual o indivíduo poderia se opor ao Estado e exigir uma abstenção deste. Pela noção solidarista, os indivíduos e o Estado possuem deveres, sendo os deveres deste, inclusive, o de fazer leis que levem à organização e à garantia de trabalho e assistência, ou seja, de subsistência²⁶³.

Especificamente em relação à propriedade, Duguit critica a noção presente na Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, a qual a considerava um direito natural e sagrado. Esta noção chegou ao extremo de que, em 1793, a Convenção decretou a pena de morte para quem propusesse uma lei agrária subversiva às propriedades territoriais. Não se colocava em questão, contudo, o papel social da propriedade e nem por que motivos a propriedade devia ser intangível²⁶⁴.

Duguit ainda ressalta que o direito de propriedade, declarado intangível pelos revolucionários de 1789, era simplesmente a conservação das propriedades existentes; ou seja, o direito era garantido aos então titulares daquelas propriedades, sem se preocupar com os não proprietários. Dessa forma, já nas primeiras décadas do século XX, o jurista francês entende que a concepção de propriedade passa a ser outra:

A concepção da propriedade, que formaram os autores da Declaração de direitos e a do código civil, não responde certamente mais ao estado atual do direito. Incontestavelmente, a propriedade não é mais hoje esse direito

²⁶¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 275.

²⁶² HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e direitos sociais. Trad. Luciana Caplan. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 28, pp. 127-144, jan/jun 2006, p. 134-135.

²⁶³ DUGUIT, Léon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. 4ª ed. Paris: E. de Boccard, 1923, p. 213-214.

²⁶⁴ DUGUIT, Léon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. 4ª ed. Paris: E. de Boccard, 1923, p. 292-294.

subjetivo do indivíduo que o código civil define “o direito de dispor das coisas da maneira mais absoluta” (art. 544), direito absoluto, manifestação por excelência da autonomia individual, direito que envolve para o proprietário o poder de usar, de gozar e de dispor da coisa, e ao mesmo tempo o poder de não usar, de não gozar, de não dispor da coisa e, por consequência, de deixar suas terras sem cultura, seus terrenos urbanos sem construção, suas casas sem locação e sem manutenção, seus capitais mobiliários improdutivos.²⁶⁵

A concepção da propriedade de Duguit foi possível de ser construída diante de sua doutrina jurídica que negava o conceito de direito subjetivo, cujos debates em torno da sua caracterização eram frequentes. Para o autor, as regras jurídicas dirigiam-se à consciência das pessoas, e “o ser consciente está ordenado na vida do grupo e age conforme a lei do grupo. Não pode deixar de agir assim, sem pôr em perigo a vida coletiva”²⁶⁶.

No entanto, Carlos Campos vislumbra semelhanças entre a teoria de Duguit e o conceito de direito subjetivo de Rudolf Von Jhering:

Então, para DUGUIT, o direito não é mais do que a organização, para a mais perfeita realização, de certo interesse, que ele muitas vezes chama *fins de solidariedade*. Mas às vezes chama de interesse pura e simplesmente. Organização do interesse e garantia dêle na massa das consciências individuais e no emprêgo justificado da força, não é mais do que a proteção jurídica do interesse, de um interesse relevante, isto é, é VON JHERING sem tirar nem pôr.

O direito é o interesse juridicamente protegido ou garantido, ou organizado, para DUGUIT e para VON JHERING. Apenas JHERING analisa o fato jurídico e discrimina os elementos formais de realização, que constituem o direito objetivo (norma e sanção) e o elemento material de conteúdo, que é o interesse, certo interesse, e que é o direito subjetivo.²⁶⁷

Assim, é de se observar que a funcionalização dos direitos, como ocorre no condicionamento da tutela jurídica da propriedade privada ao cumprimento de sua função social, não é incompatível com as doutrinas que aceitam o direito subjetivo. Ora, se este é o interesse juridicamente protegido, a funcionalização dos direitos não altera esta condição, apenas modifica as hipóteses em que haverá a proteção do interesse pelo mesmo direito que o protege em primeiro lugar.

²⁶⁵ Tradução livre. DUGUIT, Léon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. 4ª ed. Paris: E. de Boccard, 1923, p. 295.

²⁶⁶ CAMPOS, Carlos. **Sociologia e filosofia do direito**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Cardal, 1961, p. 19.

²⁶⁷ Ibidem, p. 22.

Modifica-se, portanto, a estrutura do direito de propriedade. Não se trata de mera limitação de direito, vinculado ao seu exercício (como ocorre, por exemplo, no direito de vizinhança), mas sim de uma manifestação “na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”²⁶⁸. O Estado poderá, ainda, definir de forma mais específica como a função social se manifestará em cada tipo de propriedade: urbana ou rural; pessoal ou produtiva; móvel, imóvel ou imaterial.

3.3 A Constituição de 1937

A outorga pelo Presidente da República da Constituição de 1937, que instituiu o chamado “Estado Novo”, encerrou a breve vigência da Constituição de 1934. Em seu preâmbulo, os “conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários”, o risco de que o regime anterior “desnaturasse em uma luta de classes”, e o “estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista” justificam para o chefe do Poder Executivo o decreto de uma nova Constituição, já que a “sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”.

Pontes de Miranda, embora considere a nova Constituição uma “obra nitidamente nacional”, aponta influências estrangeiras do constitucionalismo norte-americano do século XVIII e da Europa do pós-Primeira Guerra Mundial. Ela aponta, ainda, os principais preceitos da nova Constituição:

- 1) O da noção de Constituição, lei superior às outras leis e pela qual têm de ser conferidas (judicial control, reapreciação Parlamento, que tem nova missão de “guarda da Constituição”, no art. 96, § único; 2) o da noção de Estado federal, cuja relatividade a técnica da Constituição de 1937 pôs à prova; 3) o da noção de liberdade individual, independente da intrusa e “falsa liberdade” econômica; 4) o da noção de democracia; 5) a programaticidade social-democrática.²⁶⁹

²⁶⁸ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 286.

²⁶⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição federal de 1937**. Tomo I. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti editores, 1938, p. 14.

Quanto ao primeiro ponto, Pontes de Miranda, com críticas à Constituição de 1937, relaciona a noção de constituição com o poder do Chefe de Estado: “A Constituição de 1937 herda o que três anos antes se fixara em texto, mas herda, também, um tanto atavicamente, o que 1934 apagara: o poder pessoal do Chefe de Estado”²⁷⁰. No mesmo sentido, Francisco Campos: “É desnecessário insistir em que o Estado brasileiro, sendo democrático, é também autoritário, cabendo ao Presidente da República a autoridade suprema do Estado”²⁷¹.

Ao comentar os pontos 3 e 4, o jurista faz as suas principais críticas à Constituição de 1934. Em suma, via uma ineficiência do regime de 1934 para pôr em prática as mudanças necessárias ao país, como se o avanço no que diz respeito a direitos sociais fosse insuficiente em face ao regime político de um presidencialismo fraco e da persistência do discurso liberista – mais ligado aos discursos parlamentares do que, efetivamente, a constatação de uma existência de um liberalismo econômico sob a Constituição de 1891. Pela importância do trecho e, também, da sua relação com as considerações finais do primeiro capítulo e das conclusões deste trabalho, justifica-se a transcrição de dois trechos longos da obra:

O liberalismo brasileiro foi sempre nos setores não-econômicos. Só oradores e escritores eu pouco mais faziam do que traduzir livros e discursos de políticos ou juristas, partidários, da Inglaterra e dos Estados Unidos da América – amontoado de tiradas retóricas que nada se salva, - é que pretenderam trazer ao Brasil, histórica e psicologicamente predestinado a uma organização racional, técnica, da vida econômica, de que por vezes adivinhou os princípios; (se bem que os elementos parasitários comprometessem as soluções), a grave confusão entre os direitos do homem à liberdade, - ao ir e vir *ultra et citra*, ao pensamento e à manifestação do pensamento, à defesa em juízo, à lei igual e ao juiz igual, direitos que tocam ao sujeito, ao ente humano, e a chamada liberdade econômica, no que só se refere às coisas, ao objeto. Nesse ponto, foi de notar-se a agilidade com que os constituintes de 1934 puderam desvencilhar-se dos tentáculos das orações brilhantes e ocas, entremeadas de citações inglesas... do século XIX ou de juristas reacionários das grandes nações da América do Norte e das Ilhas. A Constituição de 1937 seguiu-lhe as pegadas, se bem que, como a de 1934, esteja exposta à reacionária mentalidade dos juizes, educados no mais intransigente liberalismo manchesteriano.²⁷²

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 15.

²⁷¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. NPH Digital. **Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. N. 42. Rio de Janeiro. Fev. 1938, p. 357, XI.

²⁷² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição federal de 1937**. Tomo I. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti editores, 1938, p. 17.

A deficiência da Constituição de 1934 levou ao dilema: ou reformá-la o Poder Legislativo, no sentido de regime de gabinete, o que teria salvo, por volta de 1935, a Constituição, ou no sentido de mais acentuado presidencialismo (a incerteza é que não podia persistir, por falta de suficiente integração e ao mesmo tempo de insuficiente força do Poder Legislativo, a acabar antes do Presidente da República. Nada se fez e veio a terceira solução, fora dela: o golpe de 10 de novembro de 1937, que foi a consequência de uma inaptidão do texto de 1934 mais o problema das polícias militares dos Estados-membros.²⁷³

As justificativas constantes do primeiro parágrafo deste item e as principais características do texto constitucional apontadas por Pontes de Miranda já deixam transparecer o viés autoritário da Constituição. Há muita influência do jurista Francisco Campos, que, conforme Inocêncio Mártires Coelho, foi o “principal” redator da Constituição de 1937; contudo “não se admite que a tenha feito sozinho, já que ela representava uma convergência das idéias do momento”²⁷⁴. A constituição se encontra em um contexto de “modernização conservadora”, em que “não há espaço para modelos organizacionais fora daquele determinado pelo Estado”²⁷⁵. Este caráter fica evidente pelas palavras ricas em triunfalismo do seu redator:

Mas, a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937.
É então que todo o seu conteúdo se condensa no sistema do Estado e a sua expressão política se sobrepõe aos entraves criados pela velha ordem de coisas, empenhada em deter a marcha triunfante do destino do país.²⁷⁶

Francisco Campos criticava a democracia liberal como um modelo que criou apenas “democracias deformadas”. Essas democracias deformadas, para evitar a ditadura, abriram as portas para males como a “demagogia”, a “luta de partidos” e a “luta de classes”: “se identificarmos democracia com o Estado liberal, chegaremos à conclusão absurda de que a democracia é um regime nocivo aos interesses sociais, porque do liberalismo nasceu a antítese marxista”²⁷⁷.

²⁷³ Ibidem, p. 19.

²⁷⁴ COELHO, Inocêncio Mártires. Aspectos positivos da Constituição de 1937. In: **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, 21(2):103-107, abr./jun. 1978, p. 104.

²⁷⁵ MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 119.

²⁷⁶ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 41.

²⁷⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. NPH Digital. **Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. N. 42. Rio de Janeiro. Fev. 1938, p. 357, VI.

As críticas à democracia representativa de Francisco Campos são semelhantes às limitações do “sistema parlamentar” que Carl Schmitt via na Alemanha de Weimar. Para o jurista alemão, “a situação do sistema parlamentar tornou-se hoje extremamente crítica, porque a evolução da moderna democracia de massas transformou a discussão pública, argumentativa, numa simples formalidade vazia”²⁷⁸. Segundo esta doutrina, a democracia, ao expandir-se, inviabilizou-se. Expansão essa que, no Brasil, ocorreu pela Constituição de 1934, a partir da garantia do voto secreto, a obrigatoriedade do voto e o voto feminino, este último expressamente criticado por Schmitt²⁷⁹.

Importante mencionar a nota da tradutora na edição consultada, que explica ter optado pela expressão “sistema parlamentar”, em vez da tradução literal de “*Parlamentarismus*” empregada por Schmitt:

A opção por traduzir *Parlamentarismus* como “sistema parlamentar” e não “parlamentarismo” se deve ao fato que esta última palavra ter adquirido, pelo menos no Brasil, um significado mais estreito do que o empregado pelo autor. Schmitt não pretende examinar apenas uma forma de governo específica (o “parlamentarismo”), mas a doutrina política que subjaz, em maior ou menor grau, a todas as democracias parlamentares, sejam elas parlamentaristas ou presidencialistas”.²⁸⁰

Francisco Campos via, na Constituição de 1934, um freio para o novo caminho aberto pela Revolução de 30, um retorno à antiga ordem de coisas do regime de 1891. Em entrevista concedida ao Jornal do Comércio, assim enunciou:

Mas o movimento foi detido pela reconstitucionalização que se operou segundo os velhos moldes. Voltaram os erros, os vícios e os males do falido regime liberal que a política, restaurada da sua breve derrota e para satisfação dos seus obscuros propósitos, insistia em restabelecer, valendo-se de formas para encobrir a realidade.²⁸¹

O diagnóstico de Campos e Schmitt, em suma, é de que os mecanismos do constitucionalismo liberal, com o Estado organizado em torno de um Parlamento que

²⁷⁸ SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996, p. 8.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 28.

²⁸⁰ SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996, p. 1.

²⁸¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. NPH Digital. **Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. N. 42. Rio de Janeiro. Fev. 1938, p. 357, IV.

cria regras que determinam como deve ser exercido o poder, não servem mais para o Estado de seu tempo, com a economia transitando para uma economia urbana e massificada. Os debates parlamentares, entendidos como um teatro inócuo, devem ser substituídos pelo “processo democrático-ditatorial da vontade”²⁸², o que, no entender dos autores, não afastaria o caráter democrático desses regimes.

Pontes de Miranda atribuía insuficiências semelhantes à Constituição de 1934. Via nela conceitos programáticos que instituíam intenções teleológicas, mas que não rompiam, apenas atenuavam o liberalismo dos séculos XVIII (parte final) e XIX. Faltava, para ele, a instituição de novas técnicas²⁸³, e questionou:

Diante da permissão de múltiplas correntes partidárias, segundo os moldes da democracia clássica, mas sem rumos, não viu a Constituinte de 1933-1934 que ficavam nas mãos de maiorias ocasionais a discussão e a resolução de matérias fins do Estado, e não cogitou de precisar tais fins, de modo que passassem acima das lutas e das coalizões de partidos.

Diante da questão social, que exigia solução, a Constituinte de 1933-1934 satisfiz-se com vagos preceitos programáticos, abrindo as possibilidades da prevenção e da repressão pela força, mas dentro de redes de uma legislação antiquada e sem os meios, para o Poder Executivo e para o próprio Poder Legislativo, de atacar, nas causas, os movimentos de subversão.²⁸⁴

A justificativa de inevitabilidade de uma guinada autoritária encontrou eco inclusive décadas após o término do Estado Novo, pois permaneceu viva, entre juristas brasileiros, a doutrina que levou a concentração de poder no Executivo para coibir a suposta desordem e as ameaças ligadas a um inimigo interno, associado ao comunismo. Em texto, publicado em plena ditadura militar brasileira, Inocêncio Mártires Coelho repete as justificativas para a outorga da Constituição de 1937, como “um retrato das condições histórico-sociais em que foi gerada”²⁸⁵. Para ele:

Foi o impasse econômico, social e político em que se encontrava o País, ingovernável com a Constituição de 34, que representava, como todas as Constituições do liberalismo clássico, mais uma declaração

²⁸² SANTOS, Rogerio Dultra. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, pp. 281 a 323, 2007, p. 307.

²⁸³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição federal de 1937**. Tomo I. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti editores, 1938, p. 20.

²⁸⁴ Ibidem, p. 23.

²⁸⁵ COELHO, Inocêncio Mártires. Aspectos positivos da Constituição de 1937. In: **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, 21(2):103-107, abr./jun. 1978, p. 104

negativa da liberdade do cidadão contra o Estado do que um instrumento operacional de governo.²⁸⁶

No campo da atuação econômica do Estado, a Constituição continha um Título reservado à ordem econômica, não mais denominado “Ordem Econômica e Social”. Ela previa, no artigo 135, que na iniciativa individual fundava-se a riqueza e a prosperidade nacional, desde que exercida nos limites do bem público; além de conter a fórmula de atuação subsidiária do Estado na segunda parte do artigo, pois ela só se legitimaria para “suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção”. Por fim, previa as formas de atuação: mediata e imediata, mediante controle, estímulo ou gestão direta.

Tais formas de atuação, chamadas no texto constitucional de “intervenção”, estão sendo abordadas neste trabalho como atuação do Estado no domínio econômico, no caso da intervenção imediata, e sobre o domínio econômico, quando se fala em intervenção mediata.

As referências a direitos sociais são extensamente reduzidas quando em comparação com a Constituição de 1934, podendo se falar que desaparecem do texto. A única referência à legislação social ocorre na previsão relativa à Justiça do Trabalho, no art. 139, a quem cabia dirimir conflitos entre empregados e empregadores, “regulados na legislação social”.

No que diz respeito a direitos tipicamente sociais, como a educação, a Constituição de 1937 novamente trata o papel do Estado como subsidiário, prevendo, no art. 125, que a educação é dever dos pais, colaborando (termo que já remete a uma atuação mais tímida do Estado) de forma principal ou subsidiária, para facilitar a execução ou suprir lacunas da educação particular. Mesmo que se mencione a forma principal, após, retoma novamente o papel de suprir lacunas ou facilitar a execução, o que reforça esse papel apenas supletivo do poder público.

Não se repetiram as previsões relativas a pisos constitucionais de destinação mínima de rendas tributárias para determinadas atividades, tal como se previa para a maternidade, infância e defesa contra os efeitos da seca, bem como para a criação de fundo para a educação.

Essa concepção que relega os direitos sociais a um papel secundário, seja pela previsão de atuação subsidiária, seja pela ausência de garantia de financiamento, é

²⁸⁶ Ibidem.

outro aspecto da Constituição de 1937 que reflete a doutrina de Carl Schmitt, para quem os direitos sociais e prescrições de reforma social não eram direitos fundamentais propriamente ditos²⁸⁷.

Daniel Francisco Nagao Menezes, por sua vez, aponta algumas diferenças entre Carl Schmitt e Francisco Campos, bem como na política do Terceiro Reich e do Estado Novo. Para ele, o controle social no caso brasileiro se dava pela “inclusão regulada” de uma forma ambígua: com o controle, por um lado, e o “atendimento de demandas reais da sociedade”, por outro lado, “que até então eram completamente excluídas de qualquer atenção pelo Estado”²⁸⁸. Já no caso alemão, “ocorria a homogeneização da sociedade pela eliminação do Diferente”²⁸⁹.

De fato, Carl Schmitt possuía uma visão extremamente deturpada do conceito de “igualdade”, associando-o à homogeneização da sociedade, como se vê n os seguintes trechos de sua obra:

Em toda a verdadeira democracia está implícito que não só o igual seja tratado igualmente, mas que, como consequência inevitável, o não igual seja tratado de modo diferente. Portanto, a democracia deve, em primeiro lugar, ter homogeneidade e, em segundo,— se for preciso — eliminar ou aniquilar o heterogêneo.²⁹⁰

O Estado corporativo brasileiro, instituído a partir da Constituição de 1937, pelo menos na concepção da política econômica, buscou o controle pela negação da luta de classes e da instituição de entidades estatais que buscavam impor uma unidade de direção a quem poderia ter diferentes interesses, não necessariamente chegando ao extremo acima da eliminação da heterogeneidade. Foi central para a institucionalização do corporativismo, a previsão constitucional de um Conselho da Economia Nacional, motivo pelo qual se chamará a atenção para ele no tópico seguinte.

²⁸⁷ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. 2ª reimp. Madrid: Alianza, 1996, p. 140.

²⁸⁸ MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 120.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. 2ª reimp. Madrid: Alianza, 1996, p. 10.

3.3.1 O Conselho da Economia Nacional como centro da estrutura corporativa do estado

A Constituição de 1937 instituiu um órgão com competência normativa e consultiva diferente do Parlamento, mas paralelo a este, denominado Conselho da Economia Nacional (CEN). Era composto por “representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados” (art. 57). Dividia-se em cinco seções: “a) Seção da Indústria e do Artesanato; b) Seção de Agricultura; c) Seção do Comércio; d) Seção dos Transportes; e) Seção do Crédito”. O Presidente da República, ainda, indicava até três membros para cada seção e a presidência do conselho (Redação original do art. 59).

Antônio Ferreira Cesarino Júnior via as normas constitucionais relativas ao CEN e outras normas constitucionais como a fonte primária do direito corporativo brasileiro²⁹¹. A expressão “direito corporativo”, como o próprio autor deixa claro na obra, ainda estava em disputa, preferindo ele o emprego de “direito social”²⁹².

Dentre as competências normativas do órgão instituídas no art. 61, em sua redação original, estão: “b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias”. Segundo o art. 62, contudo, tais normas “só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República”.

Francisco Campos, na já mencionada entrevista ao Jornal do Comércio, defendia o seguinte:

A natureza e as finalidades do Conselho da Economia Nacional, definidas no art. 61, envolvem forçosamente, como corolário, que toda a legislação atinente às matérias especificadas naquele artigo, isto é, às questões de ordem econômica e à organização sindical, deve ser elaborada com a cooperação daquele Conselho. Essa intervenção do órgão representativo das forças econômicas do país é assunto de

²⁹¹ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social Brasileiro**. São Paulo: Livraria Martins, 1940, p. 194.

²⁹² Ibidem, p. 196.

importância básica na estrutura e no funcionamento do Estado Novo e está indissolúvelmente ligada ao sentido do regime estabelecido pela Constituição de 10 de Novembro.²⁹³

Já nas competências normativas se vê características típicas do corporativismo, somado à interferência estatal pela figura da aprovação pelo Presidente da República. O modelo se afasta da liberdade sindical instituída em 1934 e prevê regras de âmbito nacional para os contratos coletivos de trabalho. Ou seja, em todo o território nacional, em um mesmo setor econômico, as normas referentes aos contratos coletivos seguirão as mesmas bases instituídas pelo CEN e aprovadas pelo Presidente.

Muito embora o modelo atual, instituído pela Constituição de 1988, não possa ser considerado de plena liberdade sindical, em face da unicidade sindical e monopólio – com obrigatoriedade de representação –, há, pelo menos, uma possibilidade de diferenciação regional entre as normas coletivas instituídas pelos diferentes sindicatos. No modelo de 1937, por sua vez, a base era nacional e estabelecida com interferência estatal, já que era gestada no âmbito do CEN e condicionada à aprovação pelo Presidente.

As competências consultivas também revelam o caráter corporativo do órgão. No art. 61 da Constituição de 1937, atribuía-se ao CEN a promoção da organização corporativa da economia nacional (art. 61, “a”) e a elaboração de uma proposta ao governo para a criação de corporação de categoria (art. 61, “h”). Elas demonstram que a ideia do constituinte era a de que o corporativismo não parasse no CEN; pelo contrário, que dele partisse a promoção e a criação de corporações de cada categoria, bem como que fosse adaptando as suas posições conforme evoluísse a economia nacional. Essa, também, era a posição de Francisco Campos:

Quanto ao dispositivo da letra “a” do artigo 61, não é possível definir imediatamente as configurações especiais que serão dadas à organização corporativa da economia nacional. A conquista realizada concretiza-se nos termos daquele dispositivo. O novo Estado brasileiro organizará a economia nacional em linhas corporativas. A determinação das formas peculiares dessa organização depende da investigação dos problemas em apreço, ao estudo minucioso dos múltiplos aspectos da vida econômica da Nação e de tudo mais que se for verificando na aplicação de medidas tendentes à realização do

²⁹³ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. NPH Digital. **Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. N. 42. Rio de Janeiro. Fev. 1938, p. 357, XIII.

objetivo constitucional. O moderno Estado corporativo não é uma criação artificial, feita de acordo com os postulados apriorísticos. O seu desenvolvimento prossegue segundo as diretrizes de um processo evolutivo, determinado pelas realidades econômicas e sociais. Assim acontecerá no caso brasileiro.²⁹⁴

As atribuições acima comentadas foram removidas pela Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, já ao final do regime do Estado Novo. Foram mantidas pela Lei Constitucional nº 9 as seguintes atribuições, previstas no art. 61:

- d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional;
- e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquérito sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional;
- f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto:
 - I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria;
 - II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho;
- g) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais;

Além destas, a Constituição atribuía outras competências ao CEN. O parágrafo único do art. 13 condicionava a expedição de Decreto-lei ao parecer do CEN nas matérias de sua competência consultiva. O mesmo ocorria em relação ao processo legislativo ordinário, sendo o conselho colaborador do Poder Legislativo e devendo emitir parecer nas matérias de sua competência. Ainda, mediante plebiscito de iniciativa do Presidente da República, podia-se atribuir ao CEN competência legislativa nas matérias de suas atribuições, segundo o art. 63 da Constituição.

O objetivo das atribuições do CEN era maximizar a produção, no sentido de evitar eventuais perdas decorrentes de um processo econômico concorrencial e de um processo legislativo plural. A concorrência econômica – que pode acarretar perdas aos agentes econômicos que, por vezes, apostam em investimentos errados ou atividades que não vão adiante em um determinado momento – era indesejada, da mesma forma que as disputas parlamentares em que um polo de opinião sobre

²⁹⁴ Ibidem, p. 357, XIV e XV.

determinada matéria conseguisse a maioria eventual. Ao contrário, o Estado corporativo buscava criar consensos entre agentes potencialmente divergentes para que a solução, o objetivo, a diretiva ou a norma encontrada desse, pelo menos, uma impressão de que foi construída coletivamente e que contou com a concordância desses agentes.

A noção era de que a indústria nascente, a agricultura que precisava se desenvolver, e o comércio e os serviços que tinham de crescer em uma sociedade que se urbanizava, não podiam admitir prejuízos diante da escassez de recursos e da concorrência internacional. Por isso, a organização prévia e a diretiva unificada de um órgão estatal, que reunia também os agentes privados, determinaria a forma mais eficiente e racional de alocar os recursos.

Para Cássio Albernaz:

No pensamento autoritário o corporativismo surge como uma possibilidade de superação da dicotomia país real vs. país legal e, a partir da proposição de órgãos na estrutura estatal, de materialização de espaços de poder para a condução de um processo de desenvolvimento e de modernização do Estado, como queriam os intelectuais autoritários.

De antemão, ressalta-se que, no pensamento de Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, a solução corporativa configuraria a busca da superação das limitações decorrentes do desconhecimento da “realidade nacional” por parte do Estado e de suas elites políticas. Tal solução deveria atuar, a partir de sua materialidade, como espaços de aproximação, decisão e interação entre a centralização administrativa e burocrática do Estado, as “classes econômicas” e os interesses privados, os “expertos”, que trariam ao Estado suas demandas, aproximando-o da realidade nacional.²⁹⁵

A produção organizada a partir dos órgãos corporativos criados pelo Estado era não apenas planejada pelos agentes econômicos, privados e públicos, mas dividida e combinada em prática semelhante ao que se entenderia como “cartel”. A não concorrência é uma característica importante de uma ordem econômica corporativa.

Aqui cabe, então, uma reflexão sobre a cartelização. Atualmente, qualificada como uma conduta comercial uniforme, adotada por concorrentes combinando preços de compra ou de revenda, dividir mercados ou fontes de abastecimento, dentre outras

²⁹⁵ ALBERNAZ, Cássio. O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei, e a história. In. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p. 1-14, jan.-dez. 2022, p. 3.

práticas anticompetitivas horizontais²⁹⁶, a atuação coordenada entre empresas é admitida em casos como de poder compensatório²⁹⁷ – compensar poder econômico concentrado à montante ou à jusante na cadeia – e em casos de cartel de crise. Além disso, o ponto 2.3 deste trabalho, que abordou o Convênio de Taubaté, já abordou os contratos de cartel, tratados em livro de direito comercial alemão de 1935.

O CEN se diferencia ao tratar as práticas coordenadas entre empresários na regra do modelo econômico. Diferente do cartel, a coordenação não abarca apenas alguns agentes, mas todos daquele segmento, através de seus representantes, bem como com a presença estatal e de representantes de trabalhadores.

Apesar de ser um órgão central para a ordem econômica corporativa que a Constituição de 1937 projetava, o CEN teve o mesmo destino de outras disposições constitucionais: a não efetivação em face da dissolução do Parlamento e do governo autocrático de Getúlio Vargas.

Na fase de abertura do Estado Novo, o então presidente decretou a Lei Constitucional nº 9, justificando que naquele momento, ou seja, fevereiro de 1945, estariam criadas as condições necessárias para a entrada em funcionamento dos órgãos representativos da Constituição, entre eles, o CEN. Ela retira duas competências do conselho: a promoção da organização corporativa da economia nacional e a de propor ao Governo a criação de corporação de categoria. Suprimiu-se, também, o art. 63, que tratava da possibilidade de conferir poderes legislativos ao CEN mediante plebiscito de iniciativa do Presidente da República.

De fato, o CEN só foi efetivamente criado após o Estado Novo, e parte de suas atribuições eram exercidas pelo Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), que fora criado ainda sob a Constituição de 1934 como um dos conselhos técnicos instituídos a partir da disposição do art. 103 daquela Constituição: cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Duas medidas legislativas, o Decreto-lei nº 74 de 1937 e o nº 1.163 de 1939 reformularam o CFCE, atribuindo a ele competências de um órgão central de

²⁹⁶ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 338.

²⁹⁷ FRAZÃO, Ana. A sociedade cooperativa e o abuso de poder econômico. In: GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedades cooperativas**. São Paulo: Lex, 2018, p. 374.

coordenação econômica, tendo sido “reorganizado nos moldes do que deveria ser o Conselho de Economia Nacional e desempenhou as funções de coordenação, passando a ser órgão consultivo e deliberativo da Presidência para assuntos econômicos”²⁹⁸. De fato, a justificativa do primeiro Decreto-lei mencionado já dizia da conveniência de se dar ao CFCE organização para melhor desempenhar suas atividades até que se instalasse o CEN. Ele o organizava com: conselheiros, representantes de segmentos econômicos, mas indicados pelo Presidente da República e com poder de voto; e com consultores técnicos, sem poder de voto.

Nestes parágrafos em que foi analisado o CEN na Constituição de 1937, pode-se ver a tentativa de organizar uma ordem econômica corporativa a partir deste órgão central. A iniciativa, contudo, não foi implementada de forma efetiva, adaptando-se algumas atribuições do CFCE, mas dando maior poder para o Presidente da República, que indicava os conselheiros. Se o modelo corporativo busca descentralizar a ordenação da economia, com os setores participando diretamente da formulação de normas de direção e indução econômicas, não se pode afirmar que o Brasil do Estado Novo adotou completamente o modelo. Em que pese as normas constitucionais de clara orientação ideológica corporativa, o governo de Getúlio Vargas, com a dissolução do Parlamento, a legislação direta através de decretos-lei e a não criação do CEN na forma como prevista no texto constitucional, se revela um governo autocrático.

Nos próximos tópicos serão abordados outros instrumentos típicos da organização corporativa do Estado, que começaram a ser implementados ainda no período imediatamente posterior à Revolução de 1930, as autarquias econômicas. Elas foram implementadas principalmente no contexto da centralização da política agrícola, com o governo central avocando para si a direção do processo produtivo primário. O trabalho passa, agora, a analisar de forma mais específica as medidas infraconstitucionais deste segundo período abordado.

²⁹⁸ ALBERNAZ, Cássio. O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei, e a história. In. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p. 1-14, jan.-dez. 2022, p. 11.

3.4 A centralização da política agrícola e a criação das autarquias econômicas

O Governo Provisório e os posteriores governos de Getúlio Vargas, seja sob uma Constituição democraticamente estabelecida, seja sob a ditadura do Estado Novo, comumente são associados a uma modernização econômica ligada a um processo de industrialização por substituição de importações. No entanto, verifica-se que houve um importante esforço no que diz respeito à política agrícola, tendo o governo se preocupado em centralizá-la, sendo antes implementada com maior intensidade pelos estados com interesse na respectiva cultura. Exemplo emblemático é o do Convênio de Taubaté, já abordado, e que foi positivado através de um convênio entre três estados produtores de café.

Para Carlos Nayro Coelho, em artigo escrito em 2001, “as razões econômicas para a existência de uma política agrícola são várias e pouco mudaram desde a década de trinta”²⁹⁹. Essas razões seriam: a melhora na alocação de recursos, a redução de flutuações de renda e a garantia de segurança alimentar para toda a população. Nos próximos parágrafos, poderá se verificar quais os instrumentos utilizados para atingir tais objetivos e, também, se visualizar que a política econômica agrícola do período, bem como em períodos posteriores, mantinha o foco na proteção dos produtores contra variações de preços internacionais e internos, quando decorrentes de superprodução nacional.

Segundo Carlos José Caetano Bacha, após 1930 houve uma transição na política agrícola, antes centrada no café, para uma mais diversificada, que contava com políticas voltadas para diversos setores, bem como conjugada com uma proposta de industrialização³⁰⁰. No mesmo sentido, Boris Fausto afirma que, embora o novo governo tenha começado a atender vários setores desvinculados da economia do café, “a burguesia cafeeira continuou a ter um papel fundamental na economia do país”³⁰¹. Segundo Gilberto Bercovici, “a partir da Revolução de 1930 há um processo de centralização da política agrícola, com a proteção e articulação de interesses

²⁹⁹ COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil. In: **Revista de Política Agrícola**, ano X, n. 03, Jul-Ago-Set, 2001, p. 3.

³⁰⁰ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 129.

³⁰¹ FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: **Brasil em Perspectiva**. Org. Carlos Guilherme Mota, pp. 227-255. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1990, p. 247.

agrários regionais e setoriais”³⁰². No mesmo sentido, Alberto Venâncio Filho aponta que, em virtude da queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas, decorrentes da crise de 1929, é a partir da década de 1930 que se observa uma maior intensidade da intervenção do Estado no setor da agricultura³⁰³. Se antes “as ferramentas que o governo federal possuía à sua disposição se resumiam às políticas fiscais, monetárias e cambiais”³⁰⁴, o quadro da época as revelou insuficientes e levou à implementação de medidas inovadoras na política econômica agrícola posterior.

No que diz respeito à política do café, já em fevereiro de 1931 o Governo Provisório editou o Decreto 19.688 para mandar adquirir estoques. Tal decreto também instituiu imposto sobre novos pés de café, a fim de conter a expansão da produção, e atribuiu ao governo federal o papel de entrar em entendimento com outros países produtores de café, para cooperação na defesa do produto e para promover a revisão de tarifas de países importadores.

Pouco tempo depois, cria, pelo Decreto 20.003, de 1931, o Conselho Nacional do Café, constituído por membros indicados pelos estados produtores e presidido pelo representante do governo federal. Esse conselho foi extinto pelo Decreto 22.452, de fevereiro de 1933, o qual criou o Departamento Nacional do Café (DNC), com três diretores nomeados livremente pelo governo federal e um conselho “constituído por um representante das associações da lavoura de cada Estado cafeeiro e um comercial da praça do Rio de Janeiro, outro da de Santos e outro da de Vitoria”. Retira-se, dessa forma, poder dos estados produtores, que passam a compor apenas um conselho consultivo, junto com o setor comercial, enquanto os diretores do departamento eram todos indicados pelo governo federal.

A criação do conselho e, posteriormente, do departamento, alterou a linha de atuação que vinha sendo focada em medidas de Direito Regulamentar Econômico. Passou-se, então, a criar instituições, sob a forma de autarquias, com competências administrativas e normativas para dirigir a política econômica de todo um setor da produção primária.

³⁰² BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020, p. 190.

³⁰³ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 89.

³⁰⁴ MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 14.

Ainda em relação ao café, através do Decreto 22.121, foi proibido o plantio de novos pés e autorizou-se ao Conselho, em competência posteriormente repassada ao DNC, a definir a quota que cada Estado produtor deveria obrigatoriamente recolher aos armazéns, para ser adquirida pelo Conselho ou retida para ser liberada quando fosse conveniente, a fim de manter o equilíbrio entre a oferta e a procura³⁰⁵.

Carlos José Caetano Bacha assim sistematiza as medidas de Direito Regulamentar Econômico tomadas em relação ao café após 1930:

1. contingenciamento no escoamento da produção de café através do estabelecimento de três tipos de quotas, a de exportação, a de retenção e a de sacrifício. A primeira tinha imediato acesso aos portos de exportação. A segunda parcela da produção tinha de ser retida no interior do país até sua liberação para exportação. E a terceira parcela da produção tinha que ser vendida ao governo a um preço abaixo do custo de produção;
2. os estoques adquiridos pelo governo deveriam ser incinerados; e
3. foi estabelecido, inicialmente (em 1931), um imposto sobre novos plantios de cafeeiros, os quais (novos plantios) foram proibidos de 1932 até o final de junho de 1943.³⁰⁶

Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti, os órgãos como o Conselho Nacional do Café se encontram dentre aqueles criados para a execução de serviços públicos, inclusive no que diz respeito ao “controle da economia ou de algum dos ramos da economia pública”³⁰⁷. Para o autor:

É o que se chama economia dirigida, solução a que teve que chegar o Estado diante da anarquia causada pela liberdade de comércio, a crise da produção, a apropriação individual dos grandes capitais, e, finalmente, a necessidade de defender o povo e os produtores contra as especulações.³⁰⁸

O caso do controle estatal sobre a produção, distribuição e repartição das rendas do café é emblemático, por se tratar de uma *commodity* de preços definidos internacionalmente e sujeita a movimentos especulativos externos e também internos, cuja superprodução gerou uma crise de preços. Superprodução esta que o agente privado, isoladamente, tem dificuldades de antever e de se prevenir contra seus

³⁰⁵ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 95.

³⁰⁶ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 131.

³⁰⁷ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1943, p. 221.

³⁰⁸ Ibidem.

efeitos em virtude das características dessa cultura agrícola, cujos pés passam a dar frutos alguns anos após o plantio e que são duradouros; ou seja, representam um investimento imobilizado por parte do produtor. Somados à superprodução, no início da década de 1930 os efeitos da Grande Depressão de 1929 foram sentidos com a queda dos preços internacionais do café, o que antecipou a crise cafeeira e impôs que fossem tomadas medidas governamentais³⁰⁹.

Quanto à forma de organização do Conselho Nacional do Café, enquanto uma autarquia – e, portanto, dotada da autonomia conferida pela legislação que a cria –, Cavalcanti entende que ela decorre de uma necessidade de se conformarem, ao mesmo tempo, condições técnicas, financeiras e políticas. Com isso, o órgão, seria dotado de um corpo técnico e administrado por indicações do governo federal, dentre agentes interessados no setor. Os estados produtores, por sua vez, podiam participar, mas não decidir, através do conselho de natureza consultiva³¹⁰.

Em diversos pontos de sua clássica obra, Cavalcanti vislumbra essa forma de estruturação dos órgãos do Estado de intervenção sobre o domínio econômico como uma necessidade diante das novas atribuições estatais relativas aos processos econômicos instituídos na primeira metade do século XX. Por dizer respeito a essa, mas também a outras autarquias de semelhante organização, justifica-se uma citação mais longa:

Isso coincidiu com a decadência na prática das doutrinas econômicas clássicas, que pregavam a não intervenção do Estado. As necessidades sociais impuseram a orientação oposta, e o Estado, para não ser aniquilado pelos grupos econômicos, teve de sobrepor-se a estes, a fim de coordenar a sua ação, visando exclusivamente os interesses do conjunto econômico e social.

Daí surgiu, em vários países, a necessidade de criar novas formas administrativas para as novas atividades da administração pública.

Evidentemente, agindo como produtor, como monopolizador ou como regulador da atividade produtora, não poderia o Estado, *nessa função*, ficar subordinado às normas gerais da administração pública, caracterizadas pela rotina e pela rigidez.

A necessidade de aplicar os processos usuais da indústria privada se fez evidente por vários motivos:

1.º) O afan de explorar os serviços industriais do Estado mediante os mesmos princípios mercantis que, caracterizados pela elasticidade, vigoram nas empresas privadas (desburocratização, racionalização);

³⁰⁹ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 131.

³¹⁰ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1943, p. 224.

- 2.º) o desejo de afastar-se da política e de rechassar todas as influências políticas dos partidos (influências que se impõem sempre ao Estado, principalmente em regimes parlamentares);
- 3.º) o interesse em subtrair-se ao controle parlamentar, ao qual é inerente uma ilimitada publicidade de gestão, que não se compadece com os negócios comerciais;
- 4.º) a necessidade de agir rapidamente, o que exclue o controle prévio dos Tribunais de Contas (Grifos no original).³¹¹

A ausência de controle prévio não implica em ausência de controle de legalidade na aplicação dos recursos públicos que sustentam financeiramente essas autarquias. No regime descentralizado, ainda segundo Cavalcanti, é típico o controle *a posteriori*, emancipado “das peias de um contrôle preventivo que acarretaria o emperramento do maquinismo administrativo”³¹².

As políticas relativas ao café, somadas à diminuição do preço internacional, implicaram em uma redução da área plantada. Entretanto, mesmo com as crises internacionais do período – a primeira, decorrente da Grande Depressão, a segunda, da Segunda Guerra Mundial –, outras lavouras agrícolas destinadas à exportação cresceram, como a do algodão, da cana-de-açúcar e do cacau³¹³. Em relação a elas, também houve políticas específicas, inclusive com a criação de autarquias econômicas. Culturas de consumo doméstico, como feijão e arroz, também cresceram significativamente³¹⁴.

No que diz respeito ao açúcar, também se buscou novas soluções centralizadas para a lavoura de cana. Historicamente, a concorrência internacional na exportação sempre foi muito grande, tendo o produto brasileiro dificuldades de ter competitividade no mercado internacional. Dessa forma, já se observou no período anterior a ação estatal voltada a esta lavoura quando do financiamento dos engenheiros centrais.

A partir da década de 1930, novas medidas foram implementadas, inclusive com a destinação da cana-de-açúcar para novos usos, como o álcool combustível. Assim, através do Decreto 19.717, obrigou-se aos importadores de gasolina a incluírem álcool anidro na proporção de 5% na gasolina importada. O art. 6º do decreto demonstra que a medida tinha como objetivo garantir mercado para o produto

³¹¹ Ibidem, p. 225.

³¹² Ibidem, p. 237.

³¹³ BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 137.

³¹⁴ Ibidem.

brasileiro, uma vez que o percentual poderia ser modificado pelo Poder Executivo no caso de se verificar aumento ou diminuição da produção de álcool no país.

Além disso, com a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar, se implementaram medidas emergenciais para conter a queda de preços. Segundo Bercovici, “no entanto, a política deixou de ser meramente de urgência para se tornar permanente. Para tanto, a Comissão foi substituída pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado pelo Decreto nº 22.789, de 1º de junho de 1933”³¹⁵.

A composição do instituto demonstra o caráter de centralização da política agrícola e o papel secundário dos estados. Isso porque o instituto era composto por: três membros indicados pelos ministérios, e um membro do banco ou consórcio bancário contratado para o financiamento para amparo e defesa dos produtos da cadeia da produção da cana-de-açúcar. Os estados indicavam apenas membros para o Conselho Consultivo, à semelhança do Departamento Nacional do Café.

Seguia a lógica do corporativismo de evitar a concorrência, a fim de preservar a atividade econômica e o sustento dos produtores. Segundo Francisco Campos:

A economia do açúcar foi subtraída ao regime da livre concorrência e organizada, sob controle do Estado, por intermédio do Instituto do Açúcar e do Alcool, com a finalidade de restabelecer e manter o equilíbrio entre a produção e o consumo. A política do açúcar e do álcool é, conseqüentemente, uma política anticoncorrencial.³¹⁶

Nos “considerandos” do referido decreto de criação do IAA, observa-se novamente a preocupação com a superprodução mundial do produto primário, neste caso, do açúcar. Contudo, se destaca, também, que havia a preocupação com a manutenção e sustentabilidade econômica da produção de cana-de-açúcar, pois buscava-se: o aumento do uso industrial do álcool como combustível, com o fomento da fabricação do álcool anidro, mediante instalação de destilarias; formular bases de contratos para entidades interessadas na produção do álcool anidro; determinar a proporção do álcool a ser desnaturado em cada destilaria; fixar o preço do álcool; instalar e manter bombas para abastecimento de álcool-motor ao público e determinar

³¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020, p. 192.

³¹⁶ CAMPOS, Francisco. Instituto do açúcar e do álcool – Fixação de preços – Contrôlê da economia açucareira. In.: **Revista Forense**, mai./jun. 1953. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/classicos-forense/instituto-do-acucar-e-do-alcool/>>. Acesso em 08 mai. 2024.

o percentual e adquirir para os importadores o álcool anidro que devia ser adicionado à gasolina importada.

O IAA tinha, ainda, a prerrogativa de fixar as quotas de produção de açúcar e de álcool a serem produzidas diante dos estoques existentes no país. O açúcar produzido fora dos parâmetros podia ser apreendido. Mesmo assim, segundo Carlos Nayro Coelho, a participação do álcool motor só se tornou relevante na matriz energética brasileira com o lançamento do Proálcool, em meados da década de 1970³¹⁷.

Durante o Estado Novo, a política relativa ao açúcar e ao álcool foi alterada pelo Decreto-lei 1.831, de 1939, e pelo Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-lei nº 3.855, de 1941). O primeiro previa a competência do IAA em impor limites à produção de açúcar e rapadura, bem como proibia a instalação de novas fábricas de açúcar, rapadura e aguardente no território nacional.

O Estatuto da Lavoura Canavieira manteve o IAA, concedendo-lhe novas atribuições, bem como instituindo definições com vistas à composição de interesses dos diferentes envolvidos na cadeia da produção de açúcar e do álcool. Os conceitos de fornecedor – enquanto aquele que, “cultivando terras próprias ou alheias, haja fornecido canas a uma mesma usina, diretamente ou pôr interposta pessoa, durante três ou mais safras consecutivas” – e de recebedores de cana foi importante para compor os órgãos corporativos no âmbito do Instituto.

O IAA devia, então, criar comissões de conciliação, com um representante dos fornecedores e um dos recebedores, sob a presidência de um funcionário do instituto. A competência era de julgar litígios entre recebedores e fornecedores, bem como infrações relativas aos preceitos especiais da economia açucareira.

O tratamento dado aos litígios, além de ser típico da organização corporativa do Estado brasileiro, revela um tratamento dado pelo estatuto ao fornecedor semelhante ao trabalhador, numa relação de dependência econômica relativa ao recebedor, sendo o litígio entre as partes algo contrário ao interesse da economia nacional, havendo um foro específico para a sua resolução. Inclusive, está prevista a competência do presidente do IAA para sustar a execução de qualquer decisão que seja contrária à política açucareira nacional (art. 143).

³¹⁷ COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil. In: **Revista de Política Agrícola**, ano X, n. 03, Jul-Ago-Set, 2001, p. 10.

O estatuto prevê, ainda, um salário mínimo para o trabalhador na lavoura canavieira e na indústria do açúcar e do álcool, a ser instituído pela comissão competente, bem como a obrigação das usinas em receberem de seus fornecedores a quantidade de cana instituída pelo IAA. Tais medidas têm o objetivo de garantir a renda dos trabalhadores afetados pela cadeia da produção do açúcar e do álcool, e a segunda, em específico, de evitar que haja produção de cana sem o consequente beneficiamento. Relaciona-se, ainda, com o processo de extinção dos engenhos, a substituição pelos engenhos centrais e pelas usinas – um processo visto desde o império e que contou com fomento do Estado brasileiro durante a República Velha –, e a rejeição que proprietários de usinas e engenhos centrais começaram a ter em relação à cana de produtores independentes, o que levou a sua remuneração insatisfatória e à concentração fundiária³¹⁸. Por fim, nesse processo de valorizar a produção dos fornecedores independentes, o estatuto limitava a atividade agrícola das usinas, instituindo o limite de 60% de canas próprias na produção de açúcar.

O processo que vinha ocorrendo revela prejuízos da concentração vertical à concorrência, que o governo Vargas buscou mitigar. Quando o proprietário da usina também possuía lavouras de cana, ele podia conduzir os negócios de forma a dar preferência para o seu produto na hora do beneficiamento, deixando os produtores (chamados fornecedores pelo Estatuto da Lavoura Canavieira) sem ter como vender sua cana.

Atualmente, a Lei Federal nº 12.529, que tem como objetivo a tutela da concorrência, lista algumas atitudes nas quais poderiam ser enquadradas as práticas dos usineiros de então, como: a) limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; b) IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços; c) impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; ou d) discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços. Elas não limitam, de antemão, à atividade agrícola de recebedores de matéria-prima do campo, mas optam pela repressão de eventuais condutas lesivas.

³¹⁸ RAMOS, Pedro; PERES, Maria Thereza Miguel. O desmonte da legislação social e as relações entre usineiros, fornecedores de cana e trabalhadores rurais entre 1930 e 2010 no Brasil. **História Econômica & História de Empresas**, v. 21, n. 2, 2018, p. 381.

Tanto o IAA quanto o DNC eram organizados sob a forma de autarquias, chamadas de autarquias econômicas, assim como eram o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Nacional do Pinho, criados posteriormente, já sob o Estado Novo³¹⁹. Para Gilberto Bercovici, essa forma de organização:

Permitiu a centralização com a articulação de parte dos interesses das oligarquias agrárias. Esses órgãos regulavam a produção, a qualidade dos produtos, autorizavam ou proibiam a sua exportação. Foi uma forma de vincular as elites agrárias ao processo de modernização para poder obter financiamento e assistência técnica, mas perdendo o controle direto sobre a política de produção.³²⁰

Segundo Themistocles Brandão Cavalcanti, as autarquias econômicas, em que pese sua autonomia, possuíam natureza de Estado. Suas atribuições de controle de produção, arrecadação de taxas e fixação de plantio e exportação não poderiam ser instituídas por entes privados. Já suas funções, por emanarem de criação do Estado por meio de legislação, poderiam ser “reduzidas, limitadas e até suprimidas”³²¹, tratando-se, portanto, de opção de política econômica a sua instituição e a atribuição de suas funções e competências. Sobre as atribuições:

E um dos pontos mais característicos dessas atribuições, pelo menos naquelas entidades que mais intimamente se acham presas ao Estado, está, exatamente, nas funções de *império* que exercem em nome do Estado. Neste ponto, elas integram-se ao Estado, constituindo com ele uma só vontade, um só interesse (grifos no original).³²²

A formatação escolhida pelo Governo Provisório buscou conciliar interesses das oligarquias agrárias com objetivos macroeconômicos, principalmente o de evitar a desorganização da economia com a quebra repentina das culturas agrícolas predominantes nas grandes propriedades. Francisco Campos admitia que a política do açúcar tinha finalidades anticoncorrenciais, para garantir o equilíbrio entre oferta e

³¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020, p. 190. VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 166-170.

³²⁰ BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020, p. 191.

³²¹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1943, p. 230.

³²² Ibidem, p. 231.

demanda e garantir a subsistência daquele setor³²³. Tratava-se, também, do início de uma organização corporativa da economia, mais desenvolvida no Estado Novo.

Oliveira Viana via uma tendência de descentralização funcional nas atividades do Estado após a Primeira Guerra Mundial, com delegação de poderes legislativos, executivos e de julgamento para instituição de caráter corporativo ou semi-corporativo³²⁴. Ele via essas características em instituições como o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool:

Porque, realmente, no nosso direito administrativo vigente, não são raras as corporações dotadas de faculdades normativas, faculdades que importam em uma verdadeira legislação delegada. Lembro apenas o Departamento Nacional do Café e o Instituto de Café de São Paulo, providos de poderes para expedir regulamentos, disciplinando a liberdade de commercio do café, regulando-lhe o transporte do interior para os portos de embarque e estabelecendo outras normas geraes.

Não menos provido de funções normativas é o Instituto do Assucar. Este órgão administrativo, de typo semi-corporativo, possui poder para fixar, *por via de regulamentação independente*, as condições da produção do assucar e do álcool, limitando-a e condicionando-a, e fixando preços de venda do alcool.

Nada disto o Poder Legislativo quiz estabelecer em lei: preferiu delegar a estas corporações administrativas a responsabilidade dessa regulamentação, bem como a da fixação de preços: Note-se: *taes poderes, evidentemente legislativos, estas corporações os exercitam sem a sanção do Presidente da Republica, nem a referenda dos Ministros.*³²⁵

Desse modo, vê-se a grande importância da política agrícola no período de 1930-1934. Em um campo pragmático, eram interesses os quais o governo revolucionário não pretendia enfrentar visando a ruptura, já que se tratava do sustentáculo econômico do regime derrubado pela Revolução de 1930. No entanto, novas soluções eram demandadas. Assim, encontrou-se na centralização uma forma de compor as necessidades da ocasião, diminuindo o poder das oligarquias regionais na forma de deliberação, mas mantendo diversos de seus pleitos materiais atendidos pelas políticas de valorização, bem como a limitação da concorrência interna nos

³²³ CAMPOS, Francisco. Instituto do açúcar e do álcool – Fixação de preços – Contrôles da economia açucareira. In.: **Revista Forense**, mai./jun. 1953. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/classicos-forense/instituto-do-acucar-e-do-alcool/>>. Acesso em 08 mai. 2024. MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 24.

³²⁴ VIANA, Oliveira. **Problemas de Direito Corporativo**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938, p. 51-52.

³²⁵ *Ibidem*, p. 64-65. Grifos no original.

setores que enfrentavam dificuldades decorrentes da desvalorização de preços internacionais.

No período de vigência da Constituição de 1934, o processo de criação de autarquias foi travado. Uma explicação possível é a necessidade de lei para a criação de autarquias, que, sob o regime democrático de 34, deviam passar pelo Congresso Nacional. Como visto, a inércia legislativa foi um dos motivos que justificaram a outorga da Constituição de 1937, segundo juristas como Pontes de Miranda.

Nos anos posteriores a 1934, a política externa foi importante para o setor. Na época, houve uma ligeira mudança na pauta de exportações brasileira. Segundo Marcelo de Paiva Abreu:

Enquanto nos anos iniciais da década a estrutura das exportações manteve-se inalterada, a partir de 1934 a importância das exportações de café declinou, resultado da queda dos preços de café e, em especial, da notável expansão das exportações de algodão. A participação dos EUA nas exportações totais reduziu-se ligeiramente. Esta tendência foi compensada pelo aumento da importância do Reino Unido e da Alemanha, bem como do Japão nos últimos anos da década. A importância relativa do mercado alemão não alcançou, mesmo nos anos mais favoráveis, os níveis típicos do período anterior à guerra de 1914-18. A maior importância das exportações destinadas ao Reino Unido e à Alemanha decorreu em grande medida das alterações estruturais da pauta de exportações.³²⁶

Relaciona-se, assim, a política externa com a compensação das exportações de café, em seu valor total, e daquelas destinadas aos Estados Unidos da América, com a exportação de outros produtos para outros países com os quais o país mantinha relações. Soma -se à desvalorização do café uma ligeira valorização da moeda nacional³²⁷, o que também contribuía para a perda de competitividade das commodities brasileiras.

No plano legislativo, a Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937 – 40 dias antes da outorga da Constituição do Estado Novo – regulamentou o penhor rural e a cédula pignoratícia. Pelo penhor rural, os produtores passaram a poder constituir um vínculo real entre suas culturas, animais e até mesmo o maquinário agrícola e seus credores. O prazo do penhor era de um ano, prorrogável por mais um. Da escritura pública do

³²⁶ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 89-90.

³²⁷ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 287.

penhor rural, o credor podia solicitar a emissão de uma cédula rural pignoratícia, um novo título de crédito no direito brasileiro, transferível mediante endosso em preto. As medidas tratam de estímulo ao crédito rural, fornecendo aos credores garantias sobre seus empréstimos e garantido a dívida por venda amigável ou judicial dos bens penhorados.

Segundo Waldemar Ferreira, que foi relator do projeto de lei que originou a lei do penhor rural, buscava-se restaurar as “letras agrícolas, que se tentou introduzir no paiz em 1889”, mas que tinham caráter provisório em face da dificuldade, já mencionada neste trabalho, de se conseguir numerários suficiente para realizar os pagamentos dos trabalhadores que passaram a ser livres e assalariados, e não lograram se popularizar em face da não adesão de mais de dois bancos³²⁸.

Ainda segundo Waldemar Ferreira, também tentou-se criar semelhante estímulo ao crédito agrícola no período do Governo Provisório, pelos *Warrants* agrícolas instituídos pelo Decreto 24.641 de 1934³²⁹ – que, além da forma de garantia do penhor agrícola, também criou o Banco Nacional de Crédito Rural, que não chegou a entrar em funcionamento³³⁰. No entanto, também não foi o suficiente para sair do papel como prática comum no mercado³³¹. Faltava, segundo ele:

Que se dê vida aos textos que estão á espera dela, em conseqüência de uma deliberada vontade de dar aos agricultores e aos criadores, de verdade, os recursos, de que tanto necessitam para o custeio dos seus serviços rurais.³³²

Certo é que a lei foi longeva, estando vigente até os dias de hoje para regular o penhor rural. A diferença em relação às tentativas anteriores ocorreu com a efetiva atuação do Estado brasileiro no crédito agrícola. Pouco tempo antes de entrar em vigor a Lei 492, havia-se instituído a assistência financeira à agricultura e à indústria pela Lei 454, de 09 de julho de 1937. A referida assistência ocorria através de empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil, e os recursos se originaram da subscrição, pelo

³²⁸ FERREIRA, Waldemar Martins. O penhor rural e a cedula rural pignoratícia. In: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 3, p. 543-583, 1937, p. 544-545.

³²⁹ Ibidem, p. 549.

³³⁰ REDIVO, André da Silva; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI): 1937-1969. In: **Revista de Economia Política**, vol. 42, no 4, pp. 1080-1102, outubro-dezembro/2022, p. 1083.

³³¹ FERREIRA, Waldemar Martins. O penhor rural e a cedula rural pignoratícia. In: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 3, p. 543-583, 1937, p. 553.

³³² Ibidem.

Tesouro Nacional, de ações do banco, até o limite de cem mil contos de réis. A implementação do crédito através de uma instituição financeira pública já consolidada foi considerada um diferencial. Segundo André da Silva Redivo e Pedro Cezar Dutra Fonseca, “a experiência histórica permite observar que a introdução do crédito especializado foi facilitada por estar apoiada na existência de uma instituição já tradicional no setor bancário”³³³. Em outras palavras, se percebe, na política do crédito agrícola, medidas de Direito Regulamentar Econômico, com a criação do penhor agrícola e com o Institucional, a partir do uso dos bancos públicos para a efetivação do crédito.

Outra medida da época que cabe análise é a Lei nº 175, de janeiro de 1936. A Lei, que regulava o disposto no art. 177 da Constituição de 1934, instituiu o plano sistemático contra os efeitos da seca nos estados do Norte, compreendendo obras de execução normal e permanente, e obras de emergência.

Dentre as obras de execução normal e permanente estavam: a regulação e a derivação de rios para irrigação; a perfuração de poços e galerias para captação da água; a piscicultura em rios, lagos e açudes, e instalações para armazenamento do pescado; o estabelecimento e a cultura de hortos florestais e de campos de forragem; entre outros.

O art. 3º da Lei garantia os recursos para execução das obras, destinando 3% da receita tributária federal sem aplicação especial. Os estados e municípios que solicitassem ao governo federal a execução de determinadas obras e serviços tinham de contribuir com cinquenta por cento do orçamento da respectiva execução, conforme art. 7º; já particulares, sindicatos e cooperativas que solicitassem, deveriam contribuir com 30%. Para administração, construção ou fiscalização das obras, foi criada a Inspetoria Federal de Obras contra as secas.

No período do Estado Novo, novas autarquias econômicas destinadas a regulamentação e direção setorial de setores agrários foram criadas. Dessa vez, contudo, ligadas a setores do mercado interno. Em 1938, por meio do Decreto-lei nº 375, foi criado o Instituto Nacional do Mate, e em 1941, o Decreto-lei nº 3.124 criava o Instituto Nacional do Pinho. Ambos eram compostos por membros indicados pelos governos dos estados produtores, por representantes de produtores e industriais de

³³³ REDIVO, André da Silva; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAL): 1937-1969. In: **Revista de Economia política**, vol. 42, no 4, pp. 1080-1102, outubro-dezembro/2022, p. 1084.

cada setor que tinham competências consultivas e deliberativas. Eles foram extintos em 1967 pelos Decretos-Lei 281 e 289, expedidos durante o governo de Castello Branco.

O Instituto Nacional do Mate tinha atribuições relacionadas à propaganda do mate, visando à popularização do consumo – inclusive em parceria com outros países produtores – ; além de prestar auxílio financeiro à produção e à indústria. Para financiar as ações, foi criada uma taxa de propaganda de cinquenta réis por quilo do produto, sendo isento quando destinado ao consumo no mesmo estado produtor.

No que diz respeito ao Instituto Nacional do Pinho, as suas atribuições iam além do fomento ao consumo do produto. Havia a preocupação com a sustentabilidade, sendo esta entendida ainda no conceito da época, ou seja, a de preservar para que a produção não implicasse na extinção do produto, no que diz respeito à exploração da madeira, com a fixação de penalidades pelo regulamento do instituto. Previa a aquisição de terras para o reflorestamento; com a reorganização do instituto, em 1942, passou a ser prevista também a fixação de preços.

Novamente, se percebe a organização das cadeias econômicas com a participação dos produtores, inibindo a concorrência. O entendimento do corporativismo é o de que as atividades econômicas centralmente organizadas reduzem os desperdícios, e a atuação conjunta pode fomentar o consumo, sem sacrificar produtores pela concorrência acirrada, que reduziria preços a margens que alguns não pudessem praticar. As regras para tanto, como vistas, não eram impostas, mas feitas a partir das normas de cada autarquia em seus órgãos deliberativos, dos quais participavam as partes interessadas e representantes dos governos no binômio centralização-articulação.

Sob o Estado Novo, o trigo foi novamente objeto de política econômica, como já havia sido na República Velha, com o protecionismo ao produto nacional. Através do Decreto-lei 26, de 1937, determinou-se a adição de até 30% de fécula ou farinha de produto nacional autorizado, e criava condicionantes ao uso da farinha de trigo de procedência estrangeira. A política tinha o objetivo de reduzir a dependência de produtos estrangeiros e permitir a criação do chamado “pão misto”: “mistura obrigatória de farinha de trigo com raspa de mandioca, e de outros sucedâneos (farinhas de arroz e milho, depois substituídas pela de raspa de mandioca) para a

fabricação de pães, biscoitos, massas alimentícias, etc.”³³⁴. A atuação no setor não parou por aí; Gilberto Bercovici narra a evolução legislativa:

O Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinha foi criado pelo Decreto nº 2.307, de 03 de fevereiro de 1938. A taxa de fiscalização das empresas moageiras foi instituída por meio do Decreto-lei nº 3.445, de 21 de julho de 1941, que incidia sobre a farinha importada por estas empresas. Os recursos arrecadados com a taxa de fiscalização deveriam ser aplicados no incremento da produção nacional pelo Serviço de Expansão do Trigo (SET) do Ministério da Agricultura, criado pelo Decreto-lei nº 6.170, de 05 de janeiro de 1944, que substituiu o Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinha. A aquisição do trigo nacional por todos os moinhos tornou-se obrigatória com o Decreto nº 29.229, de 26 de janeiro de 1951, e, em 1952, o Banco do Brasil passou a ser o único comprador autorizado de trigo importado. O abastecimento, comercialização e industrialização do trigo foram, ainda, regulados por meio do Decreto nº 47.491, de 24 de dezembro de 1959, com a atribuição de competência ao Serviço de Expansão do Trigo para distribuir o trigo no território nacional, observando as necessidades de cada região consumidora e a capacidade de seus moinhos. O Ministério da Agricultura, por meio da Portaria nº 820, de 22 de novembro de 1962, determinou que a produção nacional de trigo também fosse adquirida exclusivamente pelo Banco do Brasil, instituindo a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN).³³⁵

Além da percentagem de produto nacional, o fomento à cultura do trigo se deu por meio da pesquisa. A partir de 1937, o governo autorizou a criação de estações experimentais e campos de multiplicação de sementes de trigo em estados produtores, ou que tivessem a capacidade de se tornar produtores. No entanto, os postos não chegaram a ser criados, pois, em vez disso, foi criado o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária³³⁶.

De fato, as políticas reduziram a dependência brasileira da importação de farinha de trigo e do próprio trigo:

Em 1940 o ministro da Agricultura Fernando Costa relatava ao presidente da República (apud Cunha Bayma, 1960, p. 117) o fato significativo que era a diminuição de nossas importações de trigo, sendo que para cereal em grão, que correspondia a 1.037.169 toneladas em 1938, diminuiu para 857.878 em 1940, e a quantidade de farinha passa de 42.978 toneladas, em

³³⁴ BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina; DA LEMES LUZ, Cristiano. As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo uma revisão histórica. **Desenvolvimento em questão**, v. 2, n. 3, p. 95-117, 2004, p. 106.

³³⁵ BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020, p. 193.

³³⁶ BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina; DA LEMES LUZ, Cristiano. As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo uma revisão histórica. **Desenvolvimento em questão**, v. 2, n. 3, p. 95-117, 2004, p. 106.

1938, para 18.072 em 1940. Tal redução era assinalada como resultado de duas causas: o aumento da produção interna em virtude da campanha e do fomento desenvolvidos, e a diminuição do uso da farinha de trigo pura, conseqüência da adoção do “pão misto” ou feito de misturas com adição de farinhas sucedâneas nacionais.³³⁷

No que diz respeito ao fomento da atividade agrícola pela pesquisa, ela não era inexistente na República Velha. Ao contrário, ela sempre existiu, mas era ligada a “atender às necessidades dos grandes produtores de culturas de exportação”³³⁸ e era organizada de maneira dispersa, com muitas iniciativas estaduais³³⁹. Em 1938, contudo, cria-se o Centro Nacional de Ensino e Pesquisa Agrônômicas (CNEPA), que foi para Cyro Mascarenhas Rodrigues o “grande marco do intervencionismo estatal no campo da investigação científica”³⁴⁰. Os objetivos, definidos no Decreto-lei, eram de ministrar o ensino agrícola; orientar, dirigir e coordenar todas as pesquisas que visem a individualização dos fatores naturais e artificiais da produção agrícola; aumentar e melhorar o rendimento das plantas cultivadas, modificando, no sentido positivo, o meio físico – clima e solo –, e criando, mediante seleção e cruzamento, os tipos das diferentes variedades de plantas cultivadas, particularmente adaptáveis às diferentes regiões; e coordenar todos os fatores da produção agrícola, com o fim de adaptar a agricultura ao ambiente, aumentando e melhorando as colheitas.

Posteriormente, em 1943, o CNEPA é reorganizado e passa a se chamar Serviço Nacional de Pesquisas Agrônômicas (SNPA), pelo Decreto-lei 6.155, de 1943.

Além do CNEPA, o Decreto-lei 982, de 1938, criava o Serviço de Economia Rural, com os objetivos de fomentar e fiscalizar o cooperativismo rural; difundir a prática da contabilidade agrícola; fazer a padronização dos portos agrícolas; e promover a adoção de quaisquer outras medidas que visem à economia rural.

Para o desenvolvimento da pesquisa agrônômica, a opção do Estado Novo foi a criação de órgãos subordinados ao Ministério da Agricultura, sem independência administrativa e orçamentária, diferentemente do que viria a ocorrer na década de 1970, com a criação da Embrapa enquanto empresa estatal para desenvolvimento da

³³⁷ Ibidem, p. 106.

³³⁸ PEREIRA, Caroline Nascimento; DE CASTRO, César Nunes. **O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: histórico, estrutura e financiamento**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017, p. 8.

³³⁹ RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária federal no período compreendido entre a república velha e o estado novo. **Cad. Dif. Tecnol.**, Brasília, 4(2): 129-153, maio/ago. 1987, p. 138.

³⁴⁰ Ibidem, p. 142.

pesquisa agrônômica. Mesmo assim, pode-se afirmar que as medidas de fomento, típicas do Direito Regulamentar Econômico, somente puderam ser melhor implementadas quando bem coordenadas com as medidas de Direito Institucional Econômico, mesmo que uma institucionalidade subordinada ao ministério.

No ponto seguinte, serão abordadas medidas que visavam ao controle da inflação e à estabilização do sistema financeiro e crédito em face da dependência externa advinda do período anterior.

3.5 A Lei de Luvas como limitação ao direito de propriedade

O Decreto nº 24.150, de 1934, criado pelo Governo Provisório, alterou de forma significativa o que se entendia pelos efeitos do direito de propriedade sob a Constituição de 1891. Tal alteração só foi possível por se tratar de um governo que, conforme visto no ponto 3.1, não se submetia mais formal ou materialmente à constituição ainda vigente, mas em grande parte suspensa pelo Decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930.

Novamente, por não encontrar uma legitimidade formal, o Governo Provisório busca expor os motivos que levaram a instituição da nova regulamentação das condições de renovação de contratos de locação, referindo legislações estrangeiras que já não tratavam mais o direito de propriedade como absoluto, com a consideração de outros princípios, posteriormente positivados nas constituições brasileiras:

Considerando que, não só as legislações mais adiantadas, como a própria legislação nacional, ao lado da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, limitadora do direito de propriedade, tem admitido restrições à maneira de usar esse direito, em benefício de interesses ou conveniências gerais;

Considerando que a necessidade de regular as relações entre proprietários e inquilinos, por princípios uniformes e de equidade, se fez sentir universalmente, impondo, como impôs, aos povos da mais elevada educação jurídica, a instituição de leis especializadas;

Considerando que, se, de um modo geral, essa necessidade se impôs, mais ainda se torna impreterível, tendo em vista os estabelecimentos destinados ao comércio e à indústria, por isso que o valor incorpóreo do fundo de comércio - se integra, em parte, no valor do imóvel, trazendo, destarte, pelo trabalho alheio, benefícios ao proprietário;

Considerando, assim, que não seria justo atribuir exclusivamente ao proprietário tal quota de enriquecimento, em detrimento, ou melhor, com o empobrecimento do inquilino que criou o valor;

Considerando que uma tal situação valeria por um - "locupletamento" - condenado pelo direito moderno;

Considerando que o Governo Provisório tem, sempre, inspirado seus atos no sentido de reconhecer e regular essas situações de justiça e equidade, seguindo destarte, a orientação do direito hodierno, sendo exemplo frizante dessa diretriz o decreto n. 19.573, de 7 de janeiro de 1931, (55) que permitiu, nos casos enumerados, a rescisão dos contratos de arrendamento por prazo determinado;

Considerando que as leis, regulando as condições e o processo de prorrogação dos contratos de arrendamento de imóveis destinados a fins comerciais e industriais, têm sido reconhecidas como imprescindíveis por outros países, que já as adotaram, e estão sendo reclamadas pelas necessidades brasileiras;

Considerando que um grande número de associações de classe, significando a expressão exponencial da vontade coletiva, já se pronunciou pela necessidade da promulgação de uma lei reguladora do assunto; Considerando que a - Assembleia Nacional Constituinte - virtualmente já se pronunciou pela necessidade nacional dessa providência, subscrevendo pela maioria dos seus deputados uma emenda que manda prover o assunto pela legislação ordinária, o que torna evidente a inadiabilidade da solução do problema;

Darcy Bessone vê na lei brasileira uma inspiração francesa, experiência internacional que buscou intervir nos contratos de locação comercial a fim de proteger o fundo de comércio³⁴¹. Para o autor, a questão se contextualiza em uma evolução da teoria dos contratos, superando a fase em que se via os direitos de propriedade e a liberdade contratual como absolutos, ilimitados e intocáveis:

Hoje, entretanto, vigoram outras concepções. Os velhos quadros jurídicos, os fatos, a própria vida, investem contra aquelas idéias. Tem-se como inquestionável agora que os direitos são relativos, não são absolutos. Não mais se afirma a autonomia da vontade de modo a assegurar irrestritamente a liberdade de contratar onde se configure a desigualdade de forças dos contratantes. A propriedade, por força até de preceito constitucional ou legal, pode satisfazer necessidades de caráter individual, mas deve, simultaneamente, cumprir suas finalidades sociais.³⁴²

Para Alfredo Buzaid, o papel do Estado ao intervir nos contratos não se tratava de uma nova forma de atuação, mas de uma retomada “da organização corporativa medieval, bafejada pelos princípios do cristianismo”³⁴³, quando as corporações de ofício limitavam a autonomia dos agentes econômicos privados. No entanto, o jurista se equivoca na afirmação, pois compara uma situação sob o sistema econômico da tradição, que é o feudalismo medieval e no qual vigoram padrões não escritos

³⁴¹ BESSONE, Darcy. **Renovação de locação**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 3.

³⁴² BESSONE, Darcy. **Renovação de locação**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 23.

³⁴³ BUZOID, Alfredo. **Da ação renovatória e das demais ações oriundas de contrato de locação de imóveis destinados a fins comerciais**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 42.

incorporados no comportamento do grupo³⁴⁴, com outra sob o sistema da autonomia, na qual os valem os pressupostos da apropriação privada dos bens e da liberdade contratual³⁴⁵. Trata-se, portanto, de uma nova fase na regulação das relações privadas na economia capitalista, em que os pressupostos do sistema da autonomia são mantidos, mas mitigados – e não trocados por um sistema tradicional – por conta de uma maior complexidade nas relações socioeconômicas e que a autonomia absoluta dos contratos não apenas não resolvia, como agravava.

A preocupação regulamentar do Governo Provisório ia além das condições sociais, também ia em busca de um grau de equidade nas relações comerciais, não podendo o proprietário de imóvel auferir ganhos com a valorização decorrente do desenvolvimento das atividades pelo locatário, tutelando, assim o fundo de comércio do empresário ou da empresa. Para possibilitar essa tutela, o decreto referido previa a ação renovatória, assim comentada por Ricardo Antônio Lucas Camargo:

A razão da possibilidade de se obter a renovação compulsória estaria em que a organização empresarial, para se constituir e funcionar, requer tempo e recursos financeiros e humanos, com o que não se poderia sujeitar o locatário ao arbítrio do locador, já que se têm em confronto duas propriedades igualmente respeitáveis.³⁴⁶

Segundo Oswaldo Opitz, o direito a renovação é pessoal, e não real, do locatário, e ele não contraria o direito de propriedade:

O fato de a lei disciplinar a maneira da renovação não quer dizer que tenha tirado a liberdade à propriedade. Esta continua livre e disponível pelo seu titular e garantida pela Constituição Federal. Mas, no que se refere ao seu uso, pode o poder público intervir e fazendo com que seja êle condicionado ao bem-estar social (art. 147 da Carta Magna). Daí por que, protegendo a empresa comercial e industrial, cuja finalidade é alcançar bens úteis à satisfação e o bem-estar social, legislou sobre a locação comercial.³⁴⁷

De fato, a continuidade do estabelecimento comercial, protegendo os investimentos imobilizados, mais do que uma disposição de justiça distributiva,

³⁴⁴ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao direito econômico. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 86.

³⁴⁵ WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, 4ª ed. 4ª reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p. 71.

³⁴⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito Econômico**: aplicação e eficácia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2001, p. 187.

³⁴⁷ OPITZ, Oswaldo. **Lei de Luvás**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1966, p. 56.

protegendo um locatário supostamente hipossuficiente em relação ao locador, significava a possibilidade de desenvolvimento das atividades típicas de uma economia capitalista, protegendo os investimentos e, também, o interesse dos consumidores. Esta reflexão se faz importante porque nem sempre o locatário será hipossuficiente, podendo ser uma grande empresa industrial ou comercial, e o locador uma pessoa física, mas a tutela do fundo de comércio deve ocorrer igualmente.

Com a nova regulação, a não renovação do contrato de locação comercial ou industrial, ao fim do prazo contratual, deveria ser justificada pelo proprietário, que deveria aceitar as propostas de renovação feitas pelo locatário se estivessem de acordo com o valor locativo real de imóvel; se não houvesse outra proposta de terceiro, por prazo pelo menos igual ao mínimo constante da proposta e em melhores condições; e se o locador, seu cônjuge ascendentes ou descendentes fossem utilizar o imóvel, desde que eles fossem utilizá-lo para fundo de comércio existente há pelo menos um ano, não podendo, contudo, ser utilizado em atividade do mesmo ramo do comércio ou da indústria do locatário.

A lei também estabelecia como nulas as cláusulas contratuais que tivessem como objetivo iludir a lei, bem como que previssem pagamento antecipado de aluguéis, nomeadamente as “luvas”.

Dessa forma, se vê o objetivo regulamentar da matéria, para manter a estabilidade das relações comerciais e dos fundos de comércio, limitando o poder de dispor os proprietários dos imóveis quando estes estavam destinados para as atividades empresariais alheias. O papel do Estado na direção da economia extrapolava, portanto, apenas o enfrentamento à questão social, mas visava a organizar a economia, permitindo o desempenho com estabilidade das atividades comerciais e industriais.

3.6 Industrialização por substituição de importações

Ao mesmo tempo em que a economia cafeeira passava por uma crise advinda dos mercados internacionais após o *crash* da bolsa de Nova Iorque de 1929, que foi respondida pelas medidas abordadas no item 3.2, a estrutura da economia brasileira se alterava mesmo sem que se identifiquem medidas de política econômica específicas com esse objetivo. Houve, nos primeiros anos da década de 1930, uma

“rápida ascensão do setor industrial, que passa a ser o fator dinâmico principal no processo de criação de renda”³⁴⁸.

Celso Furtado entende esse processo como um resultado das políticas de garantia de renda da lavoura cafeeira, pois elas garantiram que a crise do café não tivesse um efeito nos setores de que dela dependiam e que implicariam em grandes repercussões na economia brasileira³⁴⁹. Com isso, manteve-se a procura interna por bens de consumo, ao mesmo tempo em que a moeda brasileira se depreciava internacionalmente por conta da política expansionista de crédito interno, que passou a ser feita com recursos nacionais, como visto no item anterior.

Ainda, a manutenção da renda do setor exportador da economia implicou em um redirecionamento dos investimentos pelos agentes privados. Sem perspectivas de melhoras no mercado internacional e nos preços do café, passou-se a redirecionar investimentos a outros setores, como ao do algodão, também voltado à exportação, mas também à agricultura e manufatura voltadas ao mercado interno³⁵⁰.

Observou-se, também, o ingresso na segunda fase da substituição de importações, com a procura e produção nacional de bens de capital³⁵¹. Como visto, esta segunda fase não ocorre necessariamente após o término do processo de substituição na indústria de bens de consumo, mas passa a coexistir e se retroalimentar. Contudo, todo o processo econômico passa a ficar mais complexo, tendo passado a coexistir interesses de diversos atores.

A partir dos anos 1940, o Estado brasileiro passa a atuar diretamente em atividades econômicas em que os particulares não demonstraram interesse em atuar, podendo-se citar como exemplos a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce. O Instituto de Resseguros do Brasil foi fundado em 1939 como empresa estatal, mas não se relaciona com o presente tópico por não ter uma função propriamente relacionada à industrialização.

Nesse período, consoante exposto, houve a criação de várias empresas estatais que procuraram ocupar espaços que os particulares não tinham interesse ou capital suficiente para a consecução do negócio. Essa

³⁴⁸ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 283.

³⁴⁹ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 271-273.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 277-278.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 279.

expansão do Estado e sua intervenção na economia fizeram parte de um contexto maior, representado pelo advento do Estado do Bem-Estar Social.³⁵²

A criação de empresas estatais ligadas à cadeia produtiva do minério de ferro, desde a exploração das jazidas até a siderurgia e à exportação, se relacionava, também, com a progressiva nacionalização das jazidas, essenciais à defesa econômica e militar do Brasil, conforme estipulados nas constituições de 1934 e 1937:

Outra inovação importante foi a previsão da nacionalização progressiva das minas e jazidas minerais que fossem julgadas essenciais à defesa econômica e militar do Brasil, em função do que as novas concessões e autorizações para lavra e exploração passavam a contemplar exclusivamente investidores brasileiros ou sociedades organizadas no país. Essas mudanças colocaram um novo horizonte a qualquer pretensão de expansão das atividades da *Itabira Iron*, mesmo se ponderamos que a legislação havia preservado os direitos e propriedades dos indivíduos e pessoas jurídicas que os tivessem adquirido anteriormente à sua promulgação, como era o caso dessa empresa.³⁵³

A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) nasce com o Decreto-lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1931, mas a sua história começa meses antes, quando, através do Decreto-lei nº 2.054, o governo instituiu a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. Nos considerandos, o governo demonstra a preocupação em urgentemente organizar de forma definitiva uma indústria siderúrgica no país. Dentre as atribuições da comissão estava “organizar uma companhia nacional, com participação de capitais do Estado e de particulares, para a construção e exploração da usina” (art. 3º, “b”).

O Decreto-lei nº 3.002, então, aprova o plano criado pela comissão, com a construção e exploração de uma usina siderúrgica em Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro, autorizando a constituição de uma sociedade anônima e com os recursos aportados pelo Ministério da Fazenda. Pelos artigos 3º e 4º do Decreto-lei, em virtude de seus serviços serem considerados de utilidade pública e de interesse nacional, foram conferidas prerrogativas para a CSN como: a isenção de impostos, taxas, selos, contribuições e quaisquer outras tributações estaduais e municipais; e o direito de desapropriação.

³⁵² LEITE, Sandro Grangeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. **Revista do TCU**, n. 109, p. 99-110, 2007, p. 100.

³⁵³ CORRÊA, Maria Leticia. Os “Acordos de Washington” de 1942 e a criação da Companhia Vale do Rio Doce: apontamentos para uma história transnacional do desenvolvimento brasileiro. **Revista Maracanan**, n. 30, p. 111-132, 2022, p. 122.

O procedimento de criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) foi diferente. Ele se deu através da incorporação de duas companhias de mineração, a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e a Itabira Mineração S.A., mediante a indenização de seus acionistas, conforme Decreto-lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942. À CVRD também foram assegurados a isenção de impostos e o direito de desapropriação.

A criação da CVRD se deu no contexto da implementação dos chamados “Acordos de Washington”, firmados entre os governos brasileiro e estadunidense, conforme expressamente mencionado no art. 1º dos atos constitutivos da CVRD, anexos ao Decreto-lei nº 4.352. Através dos acordos, firmados por missão liderada pelo Ministro Artur de Sousa Costa, os Estados Unidos forneceram créditos de cem milhões de dólares para financiamento da produção de materiais considerados estratégicos para a indústria da guerra daquele país³⁵⁴. Havia a preocupação com a destinação dos minérios brasileiros, buscando evitar a exportação para a Alemanha³⁵⁵.

A implementação da siderurgia em Volta Redonda concentrava a produção e permitia a exploração em larga escala, diversamente do que anteriormente era feito em pequenas siderurgias. Valentin Bouças, que terá seu papel histórico novamente ressaltado no ponto relativo à auditoria da dívida pública, chama a atenção para outra consequência interessante, decorrente do uso do carvão mineral pela CSN, diferentemente das pequenas siderurgias movidas à carvão vegetal. Em defesa da produção de café, Bouças criticava a exploração das matas sem reflorestamento, que causava uma maior erosão do solo:

Desejo abrir aqui um parêntesis para fazer, ainda que ligeiramente, uma referência aos males que nos vem causando a erosão. Estamos diante do dever imperioso de dar combate à devastação das nossas florestas. Não se justifica que continuemos a cavar a própria ruína, permitindo o sacrifício de imensas áreas em holocausto à indústria siderúrgica dos pequenos fornos alimentados pelo carvão vegetal. Promessas de reflorestamento são feitas continuamente, mas a verdade é que um dia teremos de fazer o cálculo sobre quanto ganhou o Brasil na obtenção do seu ferro gusa à custa da alarmante destruição de suas matas, atualmente mais acentuada pela falta

³⁵⁴ OLIVEIRA, Nilda Nazaré Pereira. A Borracha da Amazônia, os Acordos de Washington e a Política Externa brasileira. **Anais do XXII Simpósio Nacional de História–ANPUH, João Pessoa**, 2003, p. 3.

³⁵⁵ CORRÊA, Maria Leticia. Os “Acordos de Washington” de 1942 e a criação da Companhia Vale do Rio Doce: apontamentos para uma história transnacional do desenvolvimento brasileiro. **Revista Maracanan**, n. 30, p. 111-132, 2022, p. 124.

de combustíveis que importávamos. Nem sempre, entretanto, é tarde para remediar.

O Brasil tem hoje Volta Redonda, que é, sem dúvida alguma, o alicerce da grande e verdadeira indústria siderúrgica nacional, consumindo carvão mineral.³⁵⁶

Atualmente, contudo, se conhece as consequências nocivas, também, do uso do carvão mineral, o qual, enquanto combustível fóssil, acaba por ter como consequência da sua queima a emissão de saldo positivo de carbono na atmosfera. Já o carvão vegetal deveria, como indicava Valentim Bouças nos anos 1940, ser objeto de políticas de uso sustentável, já que, no crescimento da planta do reflorestamento, pode haver a recaptura, também chamada de sequestro, de parte do carbono emitido à atmosfera na queima do produto.

3.7 Institucionalização da proteção ao trabalho

No campo da regulamentação das relações de trabalho, o período apresentou um passo em direção à institucionalização do papel do Estado e de entes privados, em especial os sindicatos. Antônio Carlos Wolkmer chama a atenção que a “questão social” não era propriamente uma novidade³⁵⁷. Como visto no capítulo anterior, mesmo no período da República Velha já havia alguma proteção ao trabalho, tal como a regulamentação da responsabilidade pelo acidente de trabalho. No entanto, liderado pelo “pioneirismo” do Ministro do Trabalho Lindolfo Collor, que se cercou de “ilustres elementos da burguesia liberal, de facções progressistas e da pequena burguesia”, o governo revolucionário buscou institucionalizar e acelerar a política social, elevando-a a um problema fundamental do Estado, a partir do topo, inclusive como forma de controle do movimento operário, evitando uma maior radicalização³⁵⁸.

3.7.1 Organização sindical: entre liberdade e a intervenção

Característicos da institucionalização da proteção ao trabalho são o Decreto 19.770, pelo qual foi regulada a sindicalização das classes patronais e operárias; bem

³⁵⁶ BOUÇAS, Valentim F. **O Café**. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1945, p. 17.

³⁵⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989, p. 46.

³⁵⁸ Ibidem, p. 45-50.

como o Decreto 22.132, que instituiu as Juntas de Conciliação e Julgamento. O segundo será tratado no tópico seguinte.

O Decreto relativo aos sindicatos é datado de 19 de março de 1931, nos primeiros meses do Governo Provisório, portanto. Ele previa, no art. 1º, que as classes patronais e operárias que se organizassem em sindicatos poderiam defender seus interesses perante o Governo Federal, e os interesses de ordem econômica, jurídica, higiênica e cultural por intermédio do Ministério do Trabalho. Prescrevia, contudo, uma série de condições, como: a reunião de pelo menos 30 associados de ambos os sexos e pelo menos dois terços de associados brasileiros, bem como dois terços de diretores brasileiros, direção com mandato de um ano, sem direito à reeleição e abstenção de “toda e qualquer propaganda de ideologias sectárias, de carácter social, político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos electivos, extranhos á natureza e finalidade das associações” (art. 1º, “f”).

Aponta-se como um dos objetivos da norma, que impôs a um mínimo de brasileiros nos sindicatos a limitação da participação sindical de lideranças estrangeiras que haviam sido notáveis e aguerridas em greves e movimentos operários que ocorreram nos anos anteriores a 1930³⁵⁹. Além disso, também somente podiam se constituir sindicatos de profissões ou atividades econômicas similares ou conexas, vedando, assim, a representação de diferentes classes por um mesmo sindicato.

Já no art. 1º do Decreto 19.770 se vê que havia grande interferência estatal na organização interna dos sindicatos, sob pena do não reconhecimento da entidade como tal. A unicidade sindical não era prevista, mas o art. 9º determinava que, caso a classe fosse cindida em dois ou mais sindicatos, seria reconhecido aquele que reunisse dois terços da mesma classe ou o número maior de associados. Evaristo de Moraes Filho entendia que este artigo previa a “unidade sindical”. Apontando a inspiração na legislação francesa, o doutrinador – filho de um dos autores do projeto que culminou no decreto – assim escreveu:

Já que acabava com a antiga anarquia do regime anterior, no qual era permitido a mais ampla pluralidade sindical, sem limitação de espécie alguma, a não ser o número mínimo de componentes de cada entidade, foi o 19.770 chamado, por uns, de comunista; e, por outros, de fascista. Nem

³⁵⁹ VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 147.

uma coisa, nem outra. Se houve legislação que mais de próximo inspirasse o decreto de 1931, essa teria sido a legislação francesa. Mas procurava-se dar organização às nossas classes produtoras, encaminhando-as para um estatuto harmônico, de certa maneira planejado, preexistente. Não podiam mais as profissões permanecer fragmentárias e amorfas, divididas por um sem número de círculos, ligas, federações, uniões, resistências, sindicatos e outros órgãos coletivos os mais bizarros.³⁶⁰

O controle dos sindicatos não parava na sua instituição. Por determinação constante do art. 4º, as entidades sindicais (aí incluídas federações e confederações) deviam enviar relatórios de acontecimentos sociais anualmente ao Ministério do Trabalho, entre eles, os referentes ao quadro de sócios e estado financeiro. Além disso, o ministério passou a ter delegados junto às entidades sindicais com a faculdade de assistirem às assembleias, examinar as finanças e comunicar eventuais irregularidades.

Em termos de política econômica privada, aos sindicatos foi conferida a faculdade de firmar convenções e acordos coletivos de trabalho, mas, antes de sua execução, eles deviam ser ratificados pelo Ministério do Trabalho (art. 10).

Já em relação às garantias de atuação sindical, o decreto previa a vedação de dispensa, suspensão ou rebaixamento de cargo de empregado em virtude de ter se filiado a um sindicato, ou pelas opiniões expressas no seio da organização. Já os diretores dos sindicatos não podiam ser transferidos, sem justificativa, para localidades que dificultassem a atividade de representação.

Poucos dias antes da entrada em vigor da Constituição de 1934, o Decreto 19.770 foi alterado pelo Decreto 24.694. A alteração foi considerada uma vitória dos industriais reunidos no Centro das Indústrias do Brasil (CIB), que buscavam a diferenciação entre os sindicatos patronais e profissionais, o que garantiu a presença da classe empresarial nos vários órgãos consultivos que previam e nos que passaram a prever a representação das entidades sindicais³⁶¹.

O Decreto mantém alguns dispositivos de interferência estatal na organização dos sindicatos, como o prazo de mandato, que foi apenas aumentado para três anos. Manteve-se, também, a divisão por profissões e o caráter municipal, sendo relativizado, contudo, para os casos em que os exercentes de uma mesma profissão,

³⁶⁰ MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**: seus fundamentos sociológicos. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 221-222.

³⁶¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 80.

similar ou conexas, não forem suficientes para fundar um sindicato em uma mesma localidade.

Retira-se, contudo, a prévia ratificação do Ministério do Trabalho para execução de acordos e convenções coletivas, passando a redação do dispositivo a ser: “Art. § 2º Como órgãos de coordenação de direitos e deveres recíprocos entre empregados e empregadores, poderão os sindicatos: 1. firmar ou sancionar convenções coletivas de trabalho nos termos da respectiva legislação”.

Além disso, o novo decreto de regulamentação dos sindicatos introduz a noção de “categoria”, mesmo sem utilizar esta palavra, no art. 2º, “a”, e art. 2º, § 1º, “a”:

Art. 2º Consideram-se os sindicatos como órgãos:

- a) de defesa da respectiva profissão e dos direitos e interesses profissionais dos seus associados;
- b) de coordenação de direitos e deveres recíprocos, comuns a empregadores e empregados, e decorrentes das condições da sua atividade econômica e social;
- c) de colaboração, com o Estado, no estudo e solução dos problemas que, direto ou indiretamente, se relacionarem com os interesses da profissão;

§ 1º Como órgãos de defesa profissional, é facultado aos sindicatos:

- a) representar, perante autoridades administrativas e judiciárias, não só os seus próprios interesses, e os dos seus associados, como também os interesses da profissão respectivas;

Ao estabelecer a defesa dos interesses da profissão pelo sindicato, o Decreto 24.694 antecipa o conceito de categoria, atualmente vigente no Direito Coletivo do Trabalho brasileiro, conforme previsto no art. 8º, inc. III, da Constituição de 1988: “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”. Como entrou em vigor às vésperas da Constituição de 1934, o Decreto 24.694 também será abordado no capítulo seguinte, à luz das normas constitucionais relativas à organização sindical.

No ano de 1932, através do Decreto 21.761, o Governo Provisório institui a convenção coletiva de trabalho, caracterizada no art. 1º como “ajuste relativo às condições do trabalho, concluído entre um ou vários empregadores e seus empregados, ou entre sindicatos ou qualquer outro agrupamento de empregadores e sindicatos, ou qualquer outro agrupamento de empregados”. Não havia a obrigatoriedade da presença do sindicato, podendo ser realizada por associação de trabalhadores, desde que autorizada a celebração em seu estatuto ou por meio de

assembleia e, posteriormente, autorizada em assembleia. Ainda, era necessário o encaminhamento ao Ministério do Trabalho para registro e arquivamento.

A previsão legal acerca das convenções coletivas de trabalho passa a regular a matéria, mas não necessariamente as cria, pois se trata de instrumento negocial que não era proibido pela legislação brasileira, conforme opinião de Waldemar Ferreira³⁶². O instrumento, no entanto, foi pouco usado nos anos iniciais, não havendo registros de convenções no Ministério do Trabalho em 1932 e 1933, cinco em 1934, e seis em 1935³⁶³.

A Constituição de 1934 previa o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho dentre os direitos dos trabalhadores no rol exemplificativo do art. 121, § 1º, prevendo a possibilidade de autocomposição e autorregulação das questões trabalhistas. A representação dos trabalhadores passa a ser exercida pelos sindicatos, com preservada pluralidade e autonomia sindical, conforme o parágrafo único do art. 120 da referida constituição: “A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos”.

A previsão do parágrafo único, no entanto, já não era dotada de um caráter de absoluta autonomia quando lida à luz do *caput* do mesmo art. 120: “Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei”. Conforme Evaristo de Moraes Filho, “A necessidade do reconhecimento dos sindicatos já restringe a sua autonomia. Se não for organizado de acordo com a lei, o sindicato não será reconhecido, e, portanto, não poderá funcionar”³⁶⁴.

Além disso, permaneceu vigente no período o Decreto 24.694, que regulamentava os sindicatos e criava uma série de condicionantes para a constituição e, conseqüentemente, para a manutenção das entidades sindicais. Além disso, condicionava a vigência dos estatutos sociais à prévia aprovação pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (art. 8º, § 2º) e organizava a forma de administração da entidade, no art. 9º. Para Roberto Barreto Prado, a manutenção da vigência do

³⁶² FERREIRA, Waldemar Martins. **Princípios de legislação social e direito judiciário do trabalho**. V. 1. São Paulo: São Paulo editora limitada, 1938, p. 97.

³⁶³ Ibidem, p. 98.

³⁶⁴ MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 236.

decreto fez com que não tenha havido mudança na organização sindical brasileira com a Constituição, mantendo o sistema da unidade³⁶⁵.

O dispositivo mais importante de restrição de uma ampla pluralidade sindical, no que diz respeito aos sindicatos de empregados, era a disposição do art. 5º, II:

Art. 5º Para o efeito da sua constituição e reconhecimento, os sindicatos, deverão satisfazer os seguintes requisitos:

II – Quanto aos empregados:

a) reunião de associados, de um e outro sexo e maiores de 14 anos, que representem, no mínimo, um terço dos empregados que exerçam a mesma profissão na respectiva localidade, identificados nos termos do art. 38;

Ao determinar que o sindicato possuísse pelo menos um terço dos empregados que exerça a mesma profissão, na mesma localidade, o decreto acaba por limitar, na prática, a dois os sindicatos possíveis de mesma profissão. Isso porque, haveria no máximo três sindicatos apenas na raríssima hipótese da distribuição ótima de exatamente um terço de todos os trabalhadores em cada um dos sindicatos³⁶⁶.

No que diz respeito à regulamentação das entidades sindicais, compreende-se o papel do Estado no sentido de resguardar a representação efetiva dos trabalhadores, não fragmentando sobremaneira as entidades sindicais, o que poderia não conferir a elas o poder de negociar em igualdade com os empregadores, detentores de maior poder econômico e também de poder diretivo na relação com os empregados individualmente considerados. Segundo Evaristo de Moraes Filho, é essencial que o Estado trace limites para a autonomia sindical, pois é ele quem reconhece a sua existência, concede garantias e chama para a participação na vida administrativa³⁶⁷.

De fato, um sindicato é uma associação de trabalhadores, mas não é uma associação comum. Ele detém um *status* jurídico diferenciado, pois tem a faculdade de firmar as convenções e os acordos coletivos, criando, assim, regras para toda a categoria profissional. Portanto, a regulação também deve ter como objetivo garantir a efetiva representatividade e participação dos trabalhadores afetados no processo decisório, se assim entenderem.

³⁶⁵ PRADO, Roberto Barreto. O Estado e o Sindicato: Relação de poder. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 183, p. 56-65, 1991, p. 62.

³⁶⁶ MORAES FILHO, Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 227.

³⁶⁷ MORAES FILHO, Evaristo de. **Estudos de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1971, p. 20.

A Constituição de 1937 diferenciava a associação profissional, que era livre, dos sindicatos. Segundo o art. 138, “somente o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria”. Também constituía prerrogativa do sindicato reconhecido pelo Estado: a defesa de direitos da categoria, a estipulação de contratos coletivos obrigatórios para todos os associados, a imposição de contribuições e o exercício de funções delegadas do Poder Público.

A última prerrogativa ressalta o caráter paraestatal das entidades sindicais, que se tornava um braço do Estado que buscava ampliar a sua presença e as suas competências, bem como a dirimir conflitos sociais e negar a luta de classes. Esse caráter é reforçado pela disposição do art. 140, que previa a organização da economia da produção em entidades representativas das forças do trabalho sob assistência e proteção do Estado e exercendo funções delegadas, além de toda a submissão às normas editadas pelo Conselho Nacional de Economia, inclusive sobre a assistência a ser prestada.

Dentre o rol de direitos trabalhistas instituídos pelo art. 137 da Constituição de 1937, estavam alguns realizados apenas por intermédio das associações profissionais, tal como os contratos coletivos de trabalho a todos os empregados representados pela respectiva associação profissional. A associação também era responsável pelo auxílio ou assistência em práticas administrativas e judiciais relativas a seguros de acidentes de trabalho e aos seguros sociais.

Durante o Estado Novo, a organização sindical passou a ser organizada pelo Decreto-lei nº 1.402, que instituiu a unicidade sindical, no art. 6º. As condições para o reconhecimento como sindicato estavam previstas no art. 5º:

Art. 5º As associações profissionais deverão satisfazer os seguintes requisitos para ser reconhecidas como sindicatos:

- a) reunião de um terço, no mínimo, de empresas legalmente constituídas, sob a forma individual ou de sociedade, si se tratar de associação de empregadores; ou de um terço dos que exercem a profissão, si se tratar de associação de empregados ou de trabalhadores por conta própria ou de profissão liberal;
- b) duração não excedente de dois anos para o mandato da diretoria;
- c) exercício do cargo de presidente por brasileiro nato, e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros;

No caso de dúvida acerca de qual associação representaria a classe, os critérios de desempate eram dados pelo art. 9º: “a) o número de sócios; b) os serviços sociais fundados e mantidos; c) o valor do patrimônio”.

A nova legislação foi objeto de críticas, até mesmo por empresários simpáticos ao regime de Vargas, como Roberto Simonsen, tendo em vista que buscava eliminar as associações civis de classe, reconhecendo apenas aquelas que fossem dotadas de personalidade sindical, as federações industriais ecléticas – que passariam a representar separadamente setores da indústria –, e a limitação da atuação apenas para assuntos profissionais, ou seja, da relação entre patrões e empregados³⁶⁸.

Após a pressão de empresários, as seguintes alterações foram aprovadas, mantendo a ampla atuação das associações civis empresariais em questões de cunho econômico mais amplo, inclusive em órgãos técnicos e consultivos, e não apenas nos relacionados às relações de trabalho:

- as entidades privadas podiam continuar existindo, com os mesmos papéis anteriores, ao lado das entidades sindicais;
- as federações regionais manteriam seu caráter eclético, podendo reunir órgãos sindicais de vários setores da indústria;
- seria elaborada uma nova listagem das categorias econômicas da indústria, com vistas ao enquadramento sindical. O Decreto-lei 2.381 de 9/7/1940 apresentou nova lista, que atendeu às sugestões apresentadas pela FIESP e o CNI;
- a proibição da reeleição de membros da diretoria das associações de empregadores foi suspensa, autorizando-se a reeleição de dois terços dos diretores. Vale notar que esse regulamento se referia apenas aos sindicatos patronais, uma vez que a reeleição de diretorias continuou vedada aos sindicatos de trabalhadores.³⁶⁹

O Decreto-lei nº 1.402 também expressava o controle da sociedade civil e ideológica do Estado Novo. Previa, como condições de funcionamento do sindicato, a “abstenção de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato”, além da incompatibilidade de exercício de cargos eletivos e a gratuidade dos cargos. Vedava, ainda, a candidatura daqueles que “professarem ideologias incompatíveis com as instituições ou os interesses da Nação” (art. 19, “a”). A

³⁶⁸ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 84.

³⁶⁹ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 85.

interferência de delegados do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio nos sindicatos era expressamente autorizada nos arts. 14 e 17.

Esse controle, além de buscar evitar a participação de militantes comunistas nos sindicatos de trabalhadores, preocupava as entidades associativas empresariais, que temiam que seus canais de comunicação governamental e *lobby* ficassem sob excessivo controle do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio³⁷⁰. Como visto acima, em parte o desejo dos empresários foi atendido com a permissão da atuação das associações civis e das federações ecléticas; para o lado dos trabalhadores, mantiveram-se as restrições.

Em 1942, o Decreto 10.358, que declara estado de guerra, suspende uma série de dispositivos constitucionais, entre eles o art. 138 que previa a liberdade de associação profissional e os preceitos da legislação do trabalho no art. 137.

3.7.2 As Juntas de Conciliação e Julgamento e a criação da Justiça do Trabalho

Outra forma de atuação do Estado sobre as relações de trabalho instituída no interstício constitucional teve caráter procedimental: trata-se da criação das Juntas de Conciliação e Julgamento. À época, eram órgãos do Poder Executivo, ligados ao Ministério do Trabalho (MTIC), Indústria e Comércio, para dirimir conflitos individuais oriundos de questões de trabalho em que as partes eram empregados sindicalizados. Salienta-se o termo “individuais”, pois as questões coletivas foram expressamente afastadas pelo art. 1º do Decreto 22.132, de 25 de novembro de 1932, instituidor das juntas.

A formação das juntas era feita por dois vogais, um indicado pelos empregadores e outro pelos empregados, e um presidente, nomeado pelo Ministro do Trabalho.

Chama a atenção que as reclamações poderiam ser feitas diretamente pelos trabalhadores, incluindo-se aí menores púberes e mulheres casadas, que podiam pleitear sem a assistência de seus pais ou maridos. A disposição assumia especial relevância no contexto da época, quando a mulher casada ainda era considerada relativamente incapaz pelo art. 6, inc. II, do Código Civil de 1916, condição que

³⁷⁰ Ibidem, p. 83.

somente veio a ser alterada em 1962, com a Lei Federal nº 4.121, chamada de “Estatuto da Mulher Casada”.

As decisões ou acordos não espontaneamente cumpridos se submetiam a multas e à execução no foro federal pelos procuradores do Departamento Nacional de Trabalho, do MTIC, ou por representante do Ministério Público Federal, quando ausente aquele.

A instituição das Juntas de Conciliação e Julgamento foi relevante instrumento de Direito Instrumental Econômico, dotando a aplicação das leis, convenções, acordos e contratos relativos às relações de trabalho de procedimento específico de aplicação. Primava pela simplicidade e universalidade ao possibilitar a reclamação diretamente pelos trabalhadores afetados, entre eles menores púberes e mulheres casadas.

Em paralelo às Juntas de Conciliação e Julgamento, haviam as Comissões Mistas de Conciliação, que foram instituídas pelo Decreto 21.396, de 12 de maio de 1932. Também submetido ao MTIC, as comissões eram compostas por dois, quatro, ou seis vogais e um presidente, sendo metade dos vogais indicados pelos empregados, metade pelos empregadores e o presidente pelo MTIC.

A comissão formulava propostas de conciliação e, caso as partes não chegassem a um acordo, o procedimento era encaminhado para um juízo arbitral. De fato, em julgamento de *Habeas Corpus*, o Juízo Federal da 1ª Vara do Distrito Federal entendeu que as Comissões Mistas de Conciliação “não proferem julgamento, que dependa de discussão de direito, por não decidirem litígios e apenas promovem a solução de divergências por meios conciliatórios”, por isso não seria cabível a presença de advogado para representar uma das partes nas comissões³⁷¹.

A Constituição de 1934 institui a Justiça do Trabalho, no art. 122. Os Tribunais do Trabalho e as Comissões de Conciliação eram compostas a partir do “princípio da eleição de membros”, sendo metade pelas associações de empregados, metade pela de empregadores e o presidente indicado pelo governo. Ainda, a Constituição expressamente previa que a Justiça do Trabalho não se submetia às mesmas normas constitucionais atinentes ao Poder Judiciário.

A previsão constitucional foi sucedida pelo debate entre vertentes mais intervencionistas, ligadas ao tenentismo e cuja opinião pode ser representada pela

³⁷¹ BRASIL. Justiça Federal. **Habeas Corpus**. Julgador Aprigio Carlos Amorim Garca. Julgado em 23 de fevereiro de 1933. In: *Archivo Judicial*, v. XXVI, abr./jun. 1933, p. 79.

obra de Oliveira Vianna, e correntes liberais, como a defendida por Waldemar Ferreira³⁷². A instituição de um poder normativo para a Justiça do Trabalho estava em debate, ou seja, não apenas a competência para dirimir conflitos entre duas partes – empregador e empregado –, mas também para criar regras aplicáveis às categorias profissionais, à semelhança das convenções coletivas de trabalho.

Waldemar Ferreira foi relator do projeto de criação da Justiça do Trabalho na Câmara dos Deputados e defendeu a incompatibilidade do poder normativo da Justiça do Trabalho com o regime constitucional de 1934. Segundo ele, o poder normativo, uma delegação da soberania do Estado, restringia a autonomia privada no regular as relações individuais de trabalho, excedendo-se o caráter jurisdicional da Justiça do Trabalho³⁷³. Neste ponto, entende-se que Waldemar Ferreira estava a falar da autonomia privada coletiva, pois o contexto do texto abordava a aplicação das convenções coletivas de trabalho; além disso, em nenhuma parte da obra citada o autor defende o aumento do espaço da autonomia privada individual nos contratos de trabalho. O projeto relatado por Ferreira, no entanto, não chegou a ser votado em virtude da dissolução do Parlamento pelo golpe do Estado Novo, sendo novo projeto apresentado pelo governo em 1938, já adequado à Constituição de 10 de novembro de 1937³⁷⁴.

Walter Baethgen ressalta que, enquanto os dissídios individuais trabalhistas e os dissídios coletivos de natureza jurídica se assemelham com processos cíveis, em que as partes buscam uma sentença a elas aplicáveis, os dissídios de natureza econômica são diferentes, questionando, inclusive, a função jurisdicional dos tribunais trabalhistas ao estabelecer condições, com possibilidade inclusive de revisão por nova sentença normativa, para todos os integrantes das categorias³⁷⁵.

Em sentido diferente dos mencionados nos parágrafos anteriores, Oliveira Vianna, assessor do Ministério do Trabalho na elaboração do anteprojeto, ressaltava que era uma contradição substancial conceber a Justiça do Trabalho como uma

³⁷² PILETTI, Laís Mazzola; COVOLAN, Fernanda Cristina. Justiça do Trabalho num Estado Liberal? Waldemar Ferreira, Oliveira Vianna e o debate que não terminou. In: **Acta Científica**, v. 27, p. 99-116, 2018, p. 106.

³⁷³ FERREIRA, Waldemar Martins. **Princípios de legislação social e direito judiciário do trabalho**. V. 1. São Paulo: São Paulo editora limitada, 1938, p. 90.

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 13.

³⁷⁵ BAETHGEN, Walter. Esboço de um ensaio sobre a natureza jurídica da sentença proferida nos dissídios coletivos. In: **Novo Direito**, nº 11, v. II, pp. 147-149, abr. 1943, p. 149.

continuação da Justiça Comum, tendo em vista a sua competência para julgar os conflitos de natureza econômica da época industrial do regime capitalista³⁷⁶.

Além disso, para Vianna a possibilidade de que o Poder Judiciário decidisse de forma genérica não era incompatível com a separação dos poderes, mesmo no caso da Justiça Comum. Ele cita doutrinadores estrangeiros, como Thomas Erskine Holland e Francesco Carnelutti, para demonstrar a competência de tribunais de outros países em formular normas gerais e decidir por equidade, como são as decisões em conflitos coletivos de trabalho³⁷⁷.

Atualmente, tanto a Lei da Ação Popular, quanto a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, admitem a prolação de sentença genérica em benefício a uma coletividade que não necessariamente foi parte do processo. No entanto, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 limitou o poder normativo da Justiça do Trabalho ao condicionar ao comum acordo o ajuizamento de dissídio coletivo, após a recusa à negociação coletiva.

Em que pese a discussão ocorrida sob a Constituição de 1934, foi apenas no Estado Novo que se instituiu a Justiça do Trabalho como ramo do Poder Judiciário. De fato, a Constituição de 1937 assim previa no art. 139:

Art. 139. Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A organização somente veio a ocorrer em 1939, através do Decreto-lei nº 1.237, com a vitória da corrente representada por Oliveira Vianna. A Justiça do Trabalho era composta das Juntas de Conciliação e Julgamento, que passam a ser parte do Judiciário, saindo do âmbito do Ministério do Trabalho, Conselhos Regionais do Trabalho e o Conselho Nacional do Trabalho. As juntas, por sua vez, compostas de um presidente – nomeado pelo Presidente da República dentre magistrados e bacharéis com reconhecida idoneidade moral e residentes na jurisdição –, e dois vogais – um representando os empregados e um representando os empregadores,

³⁷⁶ VIANA, Oliveira. **Problemas de Direito Corporativo**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938, p. 75.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 76-78.

nomeado pelo presidente do Conselho Regional a partir de listas enviadas pelos sindicatos.

Duas características se destacam na Justiça do Trabalho desde a sua instituição: a conciliação e a coletivização do processo. Em relação ao primeiro, a lei determinava a submissão preliminar à conciliação de todo conflito levado à apreciação. Já a coletivização parte da legitimidade dos sindicatos para defesa judicial de direitos das categorias profissionais, e encontra a expressa regulação dos dissídios coletivos na lei que institui a Justiça do Trabalho.

Os dissídios coletivos eram previstos a partir do art. 56 do Decreto-lei, sendo legitimados os empregados, os sindicatos, os sindicatos de empregadores e, nas ocasiões em que ocorresse a suspensão do trabalho, poderiam ser instituídos *ex officio*. Já as decisões dos dissídios coletivos podiam instituir novas condições de trabalho e tem a eficácia temporal definida na própria decisão, o que difere da lógica do processo civil, em que se julga com base no direito posto – e não institui direito novo – bem como, via de regra, não se fixa o início da validade da decisão.

O art. 1º do Decreto-lei repetia a Constituição no que diz respeito à competência para dirimir conflitos entre empregados e empregadores, regulados na legislação social. Cesarino Júnior debateu a extensão do significado de legislação social, defendendo que “faz parte da legislação social tudo que diz respeito aos seus assuntos, embora esteja no direito civil, comercial, ou mesmo em leis outras que não se poderiam denominar leis sociais”³⁷⁸.

Outra parte do Decreto-lei nº 1.237 também chamou a atenção de Cesarino Júnior. Quando prevê as fontes do Direito do Trabalho – e aqui se usa a denominação contemporânea de Direito do Trabalho, embora na obra o autor empregue ora a expressão “Direito Corporativo” e ora “Direito Social, o que, por si só, já denota que a terminologia estava em disputa – além da interpretação por analogia, no art. 94, da expressão “direito social”, que é vista pela primeira vez no Direito brasileiro:

Mas o artigo 94, que está nas disposições gerais, último título, diz que na falta de disposições especiais da lei (portanto, em primeiro lugar a fonte do direito corporativo é a lei), ou de contratos (isso não significa que o contrato seja uma fonte, porque aqui se trata de justiça do trabalho, e naturalmente os juízes terão de dispor de acordo com o que estiver no contrato, porque já é um princípio velho do direito de que o contrato faz lei entre as partes), as

³⁷⁸ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social Brasileiro**. São Paulo: Livraria Martins, 1940, p. 195.

decisões da justiça do trabalho deverão se informar nos princípios gerais do direito, especialmente do direito social (aqui é interessante observar que é a primeira vez que uma lei fala em “direito social”, expressão que dissemos ser a melhor para nossa disciplina”.³⁷⁹

Além do importante registro histórico, vale notar que a disposição do Decreto-lei novamente diferencia a Justiça do Trabalho dos demais ramos do Poder Judiciário. A interpretação por analogia a princípios gerais do direito deve encontrar preferência nos princípios gerais do direito social, o que representa uma ruptura com o período anterior de preponderância do direito privado e dos seus princípios próprios.

Portanto, além do crescimento dos direitos sociais trabalhistas, medida de Direito Regulamentar Econômico, a criação de um ramo do Judiciário e de um processo judicial especial para resolver questões trabalhistas individuais e coletivas demonstra uma complexificação dos instrumentos de Direito Procedimental Econômico. Ele possibilita aos trabalhadores, individualmente, e aos sindicatos, representando coletivamente os membros de sua categoria, demandarem direitos sociais garantidos em lei.

3.7.3 A legislação social da Era Vargas até a criação da Consolidação das Leis do Trabalho

Sob a Constituição de 1934, a matéria do trabalho encontrou previsão em diversas normas constitucionais substanciais, não apenas com a atribuição de competência para legislar, como também passou a ser no texto constitucional anteriormente vigente após a Emenda nº 03 de 1926. O § 1º do art. 121 enumerava em rol exemplificativo, com a expressão “além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador”, direitos como a proibição de discriminação salarial, salário mínimo, jornada diária máxima de oito horas, repouso semanal, férias remuneradas, indenização pela dispensa sem justa causa e regulamentação do exercício de todas as profissões.

As políticas públicas passam a ser instituídas agora por lei ordinária, e não mais por decretos com força de lei. Prosseguiram na proteção ao trabalho, a Lei nº 62 de 1935 assegurou aos empregados do comércio e indústria uma indenização nos casos de dispensa sem justa causa em contratos por prazo indeterminado, além da

³⁷⁹ Ibidem, p. 195-196.

necessidade de prévio aviso, o qual, segundo Cesarino Júnior, já era verificado quando as relações de mão de obra eram reguladas pelo direito civil ou comercial³⁸⁰.

O valor da indenização correspondia a um mês de salário por ano de serviço, ou fração igual ou superior a seis meses, a partir do primeiro ano de serviço. Este valor é semelhante ao que atualmente corresponde ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Cesarino Júnior descreve as três correntes doutrinárias que tratavam da indenização pela dispensa imotivada: do abuso do direito; do crédito; e do risco.

A primeira corrente entende que há abuso de direito quando o contrato é rescindido sem justo ou legítimo motivo – nesse caso, deve haver a aceitação de despedida por motivos como força maior. Para a segunda corrente, o pagamento seria como uma remuneração suplementar concedida tendo em vista a sua antiguidade na empresa, não fazendo sentido tratar como uma indenização, já que não decorre de ato ilícito. Ela se relaciona com o fato de que o empregado contribui para o crescimento da empresa, mas não forma, por si, um patrimônio próprio, sendo apenas remunerado periodicamente pelos serviços prestados. Então, pela indenização por tempo de serviço, é como se recebesse parte dos fundos do estabelecimento que ajudou a desenvolver e crescer. Por fim, a teoria do risco é aquela que atribui ao empregador os riscos da atividade econômica, e, por isso, é dele o ônus de arcar com os prejuízos decorrentes da dispensa imotivada³⁸¹.

Cesarino Júnior entende que a Lei nº 62, de 1935, absorveu a teoria do risco, relacionando o direito à indenização a um direito ao emprego por parte do trabalhador, embora reconhecendo que não necessariamente uma teoria explica sozinha a indenização pelo tempo de serviço³⁸². A noção de direito ao emprego, associada à indenização pelo término injustificado da relação, se relaciona com o que contemporaneamente se trata como o princípio da continuidade da relação de emprego.

De fato, o trabalho, enquanto um dos fatores da produção, é considerado como a “ação material relacionada à conversão de objetos em bens”³⁸³. Mas na sua

³⁸⁰ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social Brasileiro**. São Paulo: Livraria Martins, 1940, p. 433.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 435-437.

³⁸² *Ibidem*, p. 437-438.

³⁸³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2020, p. 34.

dimensão que afeta a pessoa do trabalhador, ele é a fonte de renda que garante a subsistência própria e familiar, que possibilita a concretização de aspectos existenciais relacionados com a própria condição humana – como o lazer, planejar o futuro e estabelecer a sua vida de acordo com a liberdade de desenvolvimento da personalidade de cada um. Por isso, a interrupção sem justificativa dessa fonte de renda e estabilidade deve ser desestimulada e tratada como uma exceção pelo direito.

Atualmente, a Constituição de 1988 prevê como direito fundamental do trabalhador urbano e rural a proteção contra a dispensa sem justa causa ou arbitrária, com indenização complementar (art. 7º, inc. I) e, também, com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (art. 7º, III). Aquele, relacionado com o risco da atividade pelo empregador; este, mais relacionado com a doutrina do crédito e com o direito de formação de um patrimônio pelo trabalhador.

Maurício Godinho Delgado aponta três repercussões favoráveis da continuidade da relação de emprego. São elas: a tendencial elevação dos direitos trabalhistas com a permanência do trabalhador na mesma empresa; o investimento educacional, de modo que o trabalhador pode estudar de forma a se especializar na atividade específica da empresa em que trabalha, gerando também ganhos de produtividade; e, por fim, a acima apontada, relacionada à afirmação do empregado no plano da sociedade³⁸⁴.

A mesma lei previa as hipóteses de justa causa e, entre elas, incluía a força maior que impedisse o empregador de manter o contrato de trabalho; mas não incluía a dissolução da firma, empresa ou sociedade e os casos de falência, quando a dispensa tenha ocorrido antes da decretação. Nestas hipóteses, mantinha-se a indenização, inclusive considerando-a crédito privilegiado. Motivos econômicos também podiam ser considerados como de força maior, conforme dispunha o § 1º, do art. 5º:

Art. 5º § 1º. Considera-se também causa de força maior, para o efeito de dispensa do empregado, a supressão do emprego ou cargo, por motivo de economia aconselhada pelas condições econômicas e financeiras do empregador e determinada pela diminuição de negócios ou restrição da atividade comercial.

³⁸⁴ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 212.

Ao empregado dispensado por força maior era garantida a preferência para retorno ao emprego (art. 12). A força maior também permitia a redução dos salários e, superado o motivo, também era garantido o aumento do salário.

A mencionada lei também previa a estabilidade no emprego para empregados com dez anos de serviço no mesmo estabelecimento – estes, só podiam ser demitidos nos casos de justa causa. A garantia somente foi extinta com a lei que criou o FGTS, no ano de 1966, e dava a “opção” pelo regime da estabilidade ou do FGTS. As aspas são intencionais, pois em uma relação hierarquizada econômica e juridicamente, como é a relação de emprego, a previsão de opção acaba acarretando na escolha pelo empregador do regime aplicável.

Por fim, para assegurar a eficácia dos direitos garantidos, a lei institui fórmula posteriormente presente no art. 9º da CLT, estabelecendo a nulidade de pleno direito de quaisquer convenções tendentes a impedir a aplicação da lei.

A partir de 1933, o governo passa a criar Institutos de Aposentadoria e Pensão, os IAPs, para diferentes categorias profissionais, iniciando pelos marítimos. O Decreto nº 22.872, de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, com funcionamento diferente das Caixas de Aposentadorias e Pensões existentes, como aquelas cuja criação foi determinada pela Lei Eloy Chaves, de 1923.

O Estado passou a contribuir para as receitas dos institutos, criando tributo específico para esta destinação chamada de quota de previdência. Dentre a destinação das receitas estava, além do pagamento de benefícios previdenciários, a aplicação em investimentos que pudessem gerar o maior rendimento possível, como títulos federais, empréstimos consignados aos associados e construção de casas para os associados, mediante hipoteca e descontos mensais. Em 1931 as Caixas também haviam sido autorizadas a construir casas, a partir do Decreto nº 20.465.

A importância do investimento em casas para os associados foi tamanha que a construção de moradias para aluguel ou venda para associados pelos IAPs pode ser considerada a principal política habitacional federal do período de 1937 a 1964. O Conselho Nacional do Trabalho possuía, inclusive, assessoria técnica voltada a normatizar e fiscalizar a implantação de conjuntos residenciais de forma

a garantir economia de recursos, o conforto dos moradores e a articulação com o urbanismo³⁸⁵.

Também era diferente a formação do Conselho Administrativo. Ele era formado por membros escolhidos mediante eleição pelas empresas e pelos associados, mas com o presidente nomeado por decreto do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Em paralelo à criação da Justiça do Trabalho, da instituição de direitos trabalhistas e da instituição dos IAPs, ainda em leis esparsas e diferenciando categorias de trabalhadores, no período abordado, foram instituídas políticas com vistas ao enfrentamento da chamada questão social por meio de instrumentos repressivos. Em abril de 1935 aprovou-se a Lei 38/1935, que positivava crimes contra a ordem política e social; dentre os tipos penais, havia aqueles que se relacionavam com o dado econômico. Em primeiro lugar, quanto ao trabalho, a lei criminalizava greves de funcionários públicos nos artigos 7º e 8º, ainda dentre os crimes contra a ordem política.

Cabe mencionar, pela atualidade do debate, a disseminação de notícias falsas que possam gerar temor ou desassossego na população (art. 12). Atualmente, a disseminação de notícias falsas pelos meios virtuais tem atingido milhões de pessoas e influenciado, inclusive, processos eleitorais. A regulamentação da matéria tem enfrentado dificuldades em face de argumentos indevidos de que se estaria limitando a liberdade de expressão.

No ponto em que a lei prevê os crimes contra a ordem social, revela-se o caráter conciliatório da lei, que negava a luta de classes e buscava fazê-lo pela criminalização, por exemplo:

Art. 14. Incitar diretamente o ódio entre as classes sociais.

Penal – De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Art. 15. Instigar as classes sociais a luta pela violência.

Penal – De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Nestes artigos, a lei vai ao encontro do que dispunha a encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, um documento anticomunista que negava a luta de classes e defendia a propriedade privada como direito natural, mas preocupava-se com a situação de “indigência da multidão” e com a “condição dos operários” ao lado da concentração da riqueza nas mãos de poucos:

³⁸⁵ BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões-IAPs. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, p. 102-127, 2011, p. 113-114.

Os Socialistas, para curar este mal, instigam nos pobres o ódio invejoso contra os que possuem, e pretendem que toda a propriedade de bens particulares deve ser suprimida, que os bens dum indivíduo qualquer devem ser comuns a todos, e que a sua administração deve voltar para - os Municípios ou para o Estado. Mediante esta transladação das propriedades e esta igual repartição das riquezas e das comodidades que elas proporcionam entre os cidadãos, lisonjeiam-se de aplicar um remédio eficaz aos males presentes. Mas semelhante teoria, longe de ser capaz de pôr termo ao conflito, prejudicaria o operário se fosse posta em prática. Pelo contrário, é sumamente injusta, por violar os direitos legítimos dos proprietários, viciar as funções do Estado e tender para a subversão completa do edifício social.³⁸⁶

Especificamente no ponto em que nega o conflito de classes, a encíclica chegava ao ponto de aproximar-se da ideologia do solidarismo positivista, mesmo com a base materialista desta, como se comprova da seguinte passagem:

O erro capital na questão presente é crer que as duas classes são inimigas natas uma da outra, como se a natureza tivesse armado os ricos e os pobres para se combaterem mutuamente num duelo obstinado. Isto é uma aberração tal, que é necessário colocar a verdade numa doutrina contrariamente oposta, porque, assim como no corpo humano os membros, apesar da sua diversidade, se adaptam maravilhosamente uns aos outros, de modo que formam um todo exactamente proporcionado e que se poderá chamar simétrico, assim também, na sociedade, as duas classes estão destinadas pela natureza a unirem-se harmoniosamente e a conservarem-se mutuamente em perfeito equilíbrio. Elas têm imperiosa necessidade uma da outra: não pode haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital.³⁸⁷

A lei criminalizava, também, as chamadas “greves políticas”, ou seja, movimentos paredistas que diziam respeito a questões externas ao local de trabalho e à negociação entre patrão e empregados específica daquela empresa, no mesmo dispositivo em que proibia o *lock-out*, que é a paralisação da atividade econômica pelos empregadores:

Art. 19. Induzir empregadores ou empregados a cessação ou suspensão do trabalho por motivos estranhos às condições do mesmo.
Pena – De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

³⁸⁶ CARTA encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII. Disponível em: <https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em 03 set. 2023.

³⁸⁷ Ibidem.

A revista *Novo Direito*, em sua 9ª edição, narra o julgamento que envolvia empregador que suspendeu o serviço e demitiu cinquenta e sete empregados, apenas treze dias depois da entidade patronal firmar acordo com o sindicato, sem qualquer negociação prévia e sem autorização do Conselho do Trabalho. Assim descreveu o relator a prática de *lock-out*:

Caracteriza-se o delito tão somente pela suspensão dos trabalhos, sem a prévia autorização do tribunal competente. Tenha ele, o patrão, tido o propósito de, com isso, forçar os seus empregados a submeterem-se às condições de trabalho, por ele determinadas; fosse seu intuito o de impedir a aplicação e execução dos contratos coletivos celebrados pelos sindicatos da categoria, ou resultasse de circunstâncias imprevistas, independentemente de sua vontade, tudo é o mesmo, se aconteceu sem a prévia autorização do tribunal competente.³⁸⁸

A partir da vigência da Constituição de 1937, contudo, qualquer greve passou a ser ilegal. Elas, assim como o *lock-out*, eram consideradas, conforme o próprio texto da Constituição, “recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”, em formulação típica do Estado Corporativo.

3.7.4 A Consolidação das Leis do Trabalho

Em 1º de maio de 1943, o governo de Vargas, sob a Constituição de 1937, define o mais importante passo na regulamentação das relações de trabalho brasileiras. Vigente até os dias de hoje, com diversas alterações (a expressão “redação dada”, que indica nova redação legislativa, aparece 1.709 vezes na atual CLT, e a expressão “incluído pela”, que indica inclusão posterior no texto da lei, aparece 1.105 vezes), a Consolidação das Leis do Trabalho é outorgada pelo Decreto-lei 5.452. A consolidação buscava não apenas criar novas normas no direito brasileiro, mas, como o próprio nome diz, consolidar, organizar e sistematizar o Direito do Trabalho.

A CLT tinha como objetivo modernizar as relações de trabalho urbanas, no contexto da industrialização do país e do começo da mudança de um país rural para um país predominantemente urbano. Esse fato fica evidente quando a própria

³⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Tribunal Pleno. Processo nº 17.766-42. Relator Manoel Caldeira Netto. Publicado em 16/02/1943. In: **Novo Direito**, nº 9, v. II, fev. 1943, p. 78.

consolidação prevê que ela não se aplica ao trabalho rural e aos empregados domésticos, relações ainda pautadas por formas tradicionais de organizações e que não foram objeto de alteração pela modernização conservadora do Estado Novo.

A opção, no contexto da modernização conservadora, o controle das entidades sindicais e a proibição do direito de greve era pela produção heterônoma do direito do trabalho:

Em meio à hegemonia do ideário corporativo nos anos 1930, o ator estatal procurou regular os mais variados aspectos das relações de trabalho de maneira exaustiva e bastante detalhada.

Aliás, este é um dos traços mais lembrados pela literatura crítica. Afinal, estas deixaram espaço restrito para a elaboração de regras autônomas que, em sua confecção, contassem com a participação dos atores diretamente envolvidos nas relações de trabalho: os sindicatos e as empresas.³⁸⁹

Sob o controle do Estado – e financiado por um tributo, a contribuição sindical obrigatória –, o sindicato assume uma característica mais assistencial do que reivindicativa. De fato, a ideologia estado-novista parte da negação da luta de classes e do anticomunismo, com a centralização no Estado dos conflitos sociais, para resolvê-los em seu interior³⁹⁰. Um sindicato combativo, mesmo que essa luta se direcionasse contra os patrões e não contra o Estado, é contrário a essa forma de pensar que considera tais situações como contrárias aos interesses da nação.

Diante disso, a CLT elenca uma série de obrigações de natureza tipicamente assistencial aos sindicatos – hoje consideradas não recepcionadas pela Constituição de 1988, que veda a interferência e a intervenção estatal nos sindicatos. Eram determinados como objetivos da destinação da contribuição sindical por sindicatos de empregados, por exemplo: a assistência judiciária (até hoje uma prerrogativa das entidades sindicais pelo art. 8º, inc. III, da Constituição de 1988, e Lei 8.073 de 1990), assistência médica e dentária, escolas de alfabetização, assistência à maternidade, bibliotecas e finalidades desportivas. O sindicato passa, assim, a oferecer serviços não suficientemente prestados pelo Estado para trabalhadores urbanos de baixa renda.

³⁸⁹ CAMPOS, ANDRÉ GAMBIER. Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Regulação do trabalho e instituições públicas**, p. 73-85, 2013, p. 73-74.

³⁹⁰ VIANA, Marcio Túlio. A CLT e seus 64 anos: entre aventuras, desventuras e sonhos. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 81-97, jul./dez. 2007, p. 85.

Essas disposições que impunham deveres assistenciais aos sindicatos são exemplificativas do início do Estado Social. Como visto acima neste item do trabalho, a partir da obra de Cesarino Júnior, ainda havia dúvida doutrinária acerca da denominação entre “Direito Corporativo” ou “Direito Social”. Isso porque foi através das estruturas corporativas que os direitos sociais começaram a ser implementados não apenas pelos sindicatos, mas pelos institutos de previdência, juntas tripartites de conciliação e julgamento, entre outros órgãos. Apenas posteriormente é que o Estado passou a implementar a partir de seus braços, da administração direta ou indireta, a prestação de serviços assistenciais à população, consagrados como direitos sociais nas constituições, relegando-se o “Direito Corporativo” à organização das estruturas corporativas que orbitam o Estado.

O modelo sindical e trabalhista foi assim descrito por Marcio Túlio Viana:

Em sua versão original, de perfil corporativista, o sindicato serviria para superar a luta de classes, atraindo-as para o seio do Estado. Para isso, o modelo previa: o sistema de unicidade sindical (um sindicato por categoria na mesma base territorial); a outorga de personalidade pelo Ministério do Trabalho, que também podia intervir no sindicato; uma forte restrição (e, por algum tempo, proibição) ao direito de greve; o poder normativo da Justiça do Trabalho, julgando os conflitos coletivos e criando novas condições de trabalho para as categorias; uma forte intervenção legal sobre a vida do sindicato e a sua virtual transformação em *longa manus* do Estado; a cobrança da contribuição sindical obrigatória a todos os empregados e empregadores, sindicalizados ou não; o efeito *erga omnes* dos contratos coletivos; a composição tripartite da Justiça do Trabalho; e a própria CLT.³⁹¹

Além dessas características, o sistema sindical estava organizado pelo modelo confederativo, dividido entre sindicatos (primeiro grau), federações (segundo grau) e confederações (terceiro grau). O modelo sobrevive até hoje, com amenizações, como a possibilidade de união de diferentes entidades sindicais operárias, de diferentes profissões, em centrais sindicais, conforme previsão da Lei Federal nº 11.648 de 2008, e com o entendimento jurisprudencial criado em torno da ideia de que não se pode exigir a unicidade sindical e a filiação obrigatória de sindicatos em federações e confederações.

As convenções coletivas eram chamadas no texto original da CLT de contratos coletivos, estipulados entre sindicatos profissional e patronal, no âmbito de suas

³⁹¹ VIANA, Marcio Túlio. A CLT e seus 64 anos: entre aventuras, desventuras e sonhos. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 81-97, jul./dez. 2007, p. 85.

representações, e sendo obrigatórios a todos. Os arts. 613 e 615 da CLT, contudo, previam além do arquivamento dos contratos coletivos no Ministério do Trabalho também a sua homologação. Assim, a negociação coletiva, tratada como um instrumento de política econômica privada, negociada diretamente entre as representações das pessoas físicas e jurídicas afetadas, era, no período, objeto de intervenção do Poder Público. De fato, o Ministro do Trabalho podia, até mesmo, estender a vigência do contrato coletivo, conforme art. 617 da CLT. Ainda, previa a solução de dissídios entre os convenientes pela Justiça do Trabalho.

Assim, se vê a criação de diversos instrumentos que possibilitam a instituição de uma política econômica privada no âmbito das relações de trabalho, com um mecanismo que possibilita adaptar as condições a cada atividade econômica específica. No entanto, o regime do Estado Novo buscava resguardar a unidade dos interesses nacionais e, assim, se reservava à intervenção nos contratos coletivos. Intervenção essa que se dava seja posteriormente, no momento da homologação dos contratos coletivos, seja posteriormente, com a intervenção sobre as diretorias dos sindicatos.

Com as medidas apresentadas neste tópico referente à institucionalização da legislação do trabalho, percebe-se o emprego de instrumentos do Direito Instrumental Econômico e de atuação sobre o domínio econômico por direção. O primeiro fica evidente na criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, vinculadas ainda ao Poder Executivo, com atribuições e competências próprias. A segunda, com a regulamentação dos sindicatos, dotados até então de certa liberdade, mas com interferência estatal presente e que se fará maior em períodos ainda não abordados.

No período anteriormente considerado, as questões atinentes às condições de vida da população passaram a ser consideradas como um problema fundamental do Estado. Mesmo que não tenha iniciado a legislação social no período, como visto das esparsas disposições existentes no período da República Velha, os governos de Vargas passaram a enfrentá-las de maneira sistematizada e com institucionalização de mecanismos para tutela das condições de trabalho.

3.8 A atuação repressiva na proteção da ordem econômica e social

Duas leis se destacam ao estabelecerem tipos penais com o objetivo de proteção da ordem econômica e social. A primeira, já trabalhada no item 3.8.3 nos

pontos em que se relaciona com a ordem jurídico-trabalhista, é a Lei nº 38/1935, promulgada sob a vigência da Constituição de 1934, que definia os crimes contra a ordem política e social, modificada pela Lei nº 136/1935. A segunda, é o Decreto-lei nº 869, de 1938, que, já sob o Estado Novo, definia os crimes contra a economia popular.

Além das condutas relacionadas à regulação do trabalho, a Lei nº 38/1935 também buscava criminalizar o abuso de poder econômico, com práticas de abuso de posição dominante e *dumping*, assim considerado a baixa de preços com vistas a obter proveito. Contudo, limitava aos gêneros de primeira necessidade:

Art. 21. Tentar, por meio de artifícios fraudulentos, promover a alta ou baixa dos preços de gêneros de primeira necessidade, com o fito de lucro ou proveito. Pena – De 6 meses a 2 anos de prisão celular.

Fala-se em repressão à prática do que posteriormente ficou conhecido como *dumping* nas leis de proteção à concorrência, ainda inexistentes no período estudado. Atualmente prevista no art. 36, § 3º, inc. XV da Lei Federal nº 12.523 de 2011, o *dumping* é tipificado como “vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo”. Dessa forma, a lei brasileira atual impõe dois requisitos: o preço abaixo do preço de custo; e que esta seja injustificado. Além disso, deve ter os objetivos previstos, ou deve poder surtir os efeitos do *caput*, do art. 36: limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; dominar mercado relevante de bens ou serviços; aumentar arbitrariamente os lucros; e exercer de forma abusiva posição dominante³⁹². Na lei de 1935 esses objetivos e efeitos eram mais sucintamente previstos como “o fito de lucro ou proveito”.

Pode causar certa estranheza a repressão à “baixa dos preços”, sob o argumento de que esta seria benéfica ao consumidor. De fato, teóricos ligados à Escola de Chicago do antitruste defendem o *dumping* como benéfico aos consumidores, bem como defendem que os efeitos dos preços baixos superariam as distorções causados no mercado, ou que não seria necessária a legislação para combater a prática de vender abaixo dos custos para destruir competidores, como exposto por Richard Posner em seu clássico *Economic Analysis of Law*³⁹³. Entretanto,

³⁹² FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 290.

³⁹³ POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. Boston: Little, Brown, 1992, p. 310..

é justamente a dominação de mercado por uma única empresa que consegue manter preços mais baixos por um tempo para, posteriormente, dominar o mercado e praticar preços de monopólio, a razão por que se busca reprimir a prática de preços indevidamente abaixo de custos.

Não se inclui nisto, evidentemente, promoções pontuais, saldos de estoques na troca de coleções ou grandes liquidações em face do fechamento de uma loja ou da empresa, pois nesses casos não está presente o objetivo de dominação do mercado. Segundo Werter Faria: “sob o aspecto da concorrência, os reflexos do ‘dumping’ são negativos, pois ocasiona distorções no mercado, a ponto de afetarem a atividade normal de outras empresas ou torná-la impossível”³⁹⁴. O *dumping* permaneceu tradicionalmente sendo considerado ilícito concorrencial no Brasil, com exceção do período inicial da pandemia de covid-19, em que a Lei 14.010 suspendeu a eficácia do dispositivo proibitivo sem, no entender do autor, uma justificativa razoável ou uma adequação entre meios e fins que buscassem a ser atingidos por uma flexibilização de normas no período de emergência de saúde.

Saliente-se que o raciocínio desenvolvido em relação ao *dumping* deve ser visto com parcimônia quando se trata de preço praticado por empresa estatal. Neste caso, a definição do preço eventualmente menor do que os custos de produção pode assumir o caráter de uma política pública instituída de forma legítima pelos governantes eleitos, de modo que não se pode cogitar de abuso de poder econômico com vistas à dominação de mercado em tal caso.

Assim, no que diz respeito à proteção da ordem econômica contra abusos de indivíduos detentores de parcela de poder econômico e, por isso, à capacidade de agir de forma relativamente independente nos mercados e influenciar a conduta dos demais agentes, criando novos padrões, a lei optou, inicialmente, pelo caminho da criminalização das condutas. O aparato de repressão do Estado passa a ter uma finalidade de tutela da ordem econômica, para além da tradicional função de proteção da propriedade privada, e deveria, pelo menos em tese, também agir para coibir abusos.

A lei se preocupava também com a atividade econômica da comunicação social. A divulgação dolosa de notícias falsas era conduta tipificada no art. 12, com a

³⁹⁴ FÁRIA, Werter R. **Constituição Econômica**: liberdade de iniciativa e de concorrência. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 48.

seguinte redação: “divulgar, por escrito, ou em público, notícias falsas sabendo ou devendo saber que o são, e que possam gerar na população desassossego ou temor”. A conduta era agravada quando o crime era praticado através da imprensa e da radiodifusão, segundo o art. 25, que previa também a apreensão das edições. A apreensão era administrativa e, após, submetida ao crivo judicial. Constatada a ilegalidade da apreensão, a autoridade que a determinara seria multada. A concessão da radiodifusão podia ser suspensa ou cancelada.

Por meio da Lei nº 136, novas condutas foram tipificadas relacionadas com o abuso da liberdade de expressão:

Art. 7º Abusar, por meio de palavras, inscrições, gravuras na imprensa, da liberdade de crítica, para, manifestamente, injuriar os poderes públicos ou os agentes que o exercem: pena de 6 meses a 2 anos de prisão.

Art. 8º Provocar ou incitar, por meio de palavras, gravuras ou inscrições de qualquer espécie, o desprezo, o desrespeito ou o dia contra as forças armadas da União: Pena de 6 meses a 2 anos de prisão celular.

A liberdade de imprensa, por sua vez, já se encontrava regulada pelo Decreto 24.776 de 1934, o qual revogou a antiga lei de imprensa da República Velha. Vedava a censura, mas a permitia durante o estado de sítio. Repetia disposições da Constituição de 1891, então formalmente vigente, como a vedação da censura (esta, contudo, permitida no estado de sítio) e do anonimato.

A lei previa a matrícula obrigatória de oficinas impressoras, jornais e periódicos, com indicação do nome do proprietário, do diretor, do redator principal e do gerente. Esta informação era fundamental para a responsabilização criminal, de forma sucessiva, pelos crimes previstos na lei, conforme ordem estabelecida pelo art. 26:

Art. 26. Pelos abusos de liberdade de imprensa, são responsáveis sucessivamente:

I – o autor, sendo pessoa idônea, em condições de responder pecuniariamente pelas multas e despesas judiciais e residente no país, salvo tratando-se de reprodução feita sem o seu consentimento, caso em que responderá quem a tiver feito;

II – o editor, se se verificarem a seu respeito as mesmas condições exigidas em relação ao autor, e este não for conhecido ou não as reunir;

III – o dono da oficina ou estabelecimento onde se tiver feito a publicação; e na sua falta, quem o estiver representando, desde que se não verifique o disposto em os números anteriores;

IV, os vendedores ou distribuidores, quando não constar mais sejam os autores ou editores, nem a oficina onde tiver sido feita a impressão.

A ordem revela os diferentes papéis existentes dentro da empresa de comunicação social, sendo o dono responsabilizado pessoalmente apenas na impossibilidade de se responsabilizar o autor ou o editor. Ricardo Antônio Lucas Camargo, sobre a distribuição dos centros de competência em tais empresas, assim defende: “E tal distribuição vem a assumir tal importância, sobretudo tendo em vista o papel que, cada vez mais, em termos de comando, os administradores assumem, superando, mesmo, a importância dos participantes do capital”³⁹⁵.

É esta possibilidade de responsabilização das pessoas físicas juridicamente responsáveis pelos crimes de imprensa que diferencia a imprensa profissional de outras formas de expressão. Diferenciação esta que é ainda mais relevante nos dias de hoje, em que as informações são muito facilmente repassadas, de forma imediata e por fontes anônimas ou amadoras, possivelmente sem qualquer registro no país, nem mesmo a constituição de pessoa jurídica.

Por esses motivos é que não se pode comparar a liberdade de expressão individual daquela realizada através da imprensa. Esta se submete a toda uma cadeia de responsabilização e, atualmente, com a declaração de não recepção da Lei de Imprensa do regime militar à Constituição de 1988, pode ser civilmente responsabilizada e, também, condenada no direito de resposta. Diferente situação ocorre quando o emissário da mensagem equiparada a um ilícito de imprensa não é uma empresa que exerce a atividade econômica da comunicação social. Neste caso, a responsabilização já começa dificultada ao se colocar em dúvida quem é e onde está o emissário da mensagem, muitas vezes publicadas através da *internet*; a dificuldade segue no que diz respeito à emissão de uma mensagem de direito de resposta nas mesmas proporções da original. Por esses motivos, medidas de urgência e punitivas têm sido encontradas como as únicas aptas a reduzir os danos provocados e inibir a conduta.

A lei manteve vigência no Estado Novo, mas em parte não fora recepcionada pela nova constituição. Ao contrário do estabelecido na de 1934, a Constituição de 1937 previa a possibilidade de censura prévia nos seguintes termos:

³⁹⁵ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Direito econômico da comunicação social**: fatores da produção e regime jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015, p. 143.

Art. 122. 15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.

A lei pode prescrever:

a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação.

Diante disso, foi editada a nova legislação, consistente no Decreto-lei nº 1.949 de 1939, que criou a fiscalização prévia de órgãos de imprensa, cinema, teatro e diversões públicas, radiofonia e programas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, o DIP. Além das regras de censura, o Decreto-lei nº 1.949 inaugurou o fomento ao cinema nacional, com normas conhecidas atualmente como cota de tela. No art. 34 era prevista a obrigatoriedade aos cinemas em exhibir, pelo menos, um filme nacional de entrecho e de longa metragem por ano. Além disso, o DIP tinha a atribuição de editar, por conta própria, filmes de conteúdo nacional, como aspectos naturais, atualidades, assuntos públicos, história do país e iniciativas governamentais. Segundo Roger Bundt:

Todo o primeiro período de Vargas no poder foi de intenso intervencionismo. O governo tinha como certo que o cinema devia ser incentivado, utilizando-o para disseminar uma consciência nacional, uma noção de brasilidade, em oposição à regionalidade ou adoção de estrangeirismos na construção de uma identidade legitimamente brasileira. Em função dos altos índices de analfabetismo, o rádio e o cinema eram, nesta ordem, os meios prioritários de comunicação e educação para divulgar a cultura nacional. Entretanto, boa parte das medidas adotadas dizia respeito a essas características de formação cultural, com poucas inflexões diretas ao cinema comercial, embora este fosse sempre referido ou atingido pelas regulamentações.³⁹⁶

Sabe-se que tal atribuição de edição direta de filmes pelo Estado, em períodos ditatoriais, serve para a promoção da propaganda oficial do regime – no caso brasileiro, com conteúdo ufanista e nacionalista. Isto, contudo, não exclui que em períodos democráticos as políticas de fomento ao cinema nacional representem, necessariamente, propaganda governamental. Países de regimes políticos tão

³⁹⁶ BUNDT, Roger. Liberal, interventora e mista: os perfis das políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro no século XX. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 2, n. 2, p. 55-68, 2013, p. 57.

diversos como China e Coreia do Sul possuem, atualmente, políticas estatais de projeção da indústria do audiovisual³⁹⁷.

Retornando à legislação penal de proteção da ordem econômica e social, passa-se a tratar do Decreto-lei nº 869, de 1938. Justificado, entre outros aspectos, na insuficiência da Lei de Usura e da Lei nº 38/1935 no combate a práticas nocivas à ordem econômica³⁹⁸, os crimes previstos na nova lei seriam julgados, em segunda instância, pelo Tribunal de Segurança Nacional, em função da equiparação feita pelo art. 141 da Constituição de 1937, dos crimes contra a economia popular aos crimes contra o Estado.

Tal dispositivo constitucional coloca em evidência a relação umbilical entre o regime político e a ordem econômica no Estado Novo. O mesmo Estado que conforma a economia – e o faz em qualquer regime político, até mesmo pela previsão de uma ordem liberista e voltada ao mercado –, não se vê completo sem a organização econômica. Toda a ideia de unidade política do Estado Novo em torno do chefe do Poder Executivo forte pressupõe, também, uma unidade na ordem econômica.

Isso não significa dizer que a economia era planificada, como num regime comunista. Pelo contrário, a constituição do Estado Novo prevê expressamente a atuação subsidiária do Estado na economia, a propriedade privada dos meios de produção e a liberdade de iniciativa (esta, inclusive, como fundamento da “riqueza e prosperidade nacional”), mas a condicionava ao bem público, conforme a redação do art. 135. A expressão “só se legitima para”, no dispositivo constitucional, denota a previsão de atuação subsidiária:

Art 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

³⁹⁷ MORAIS, Kátia; JAMBEIRO, Othon. Por uma economia política do audiovisual no capitalismo global. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, v. 22, n. 3, p. 185-204, 2020, p. 191.

³⁹⁸ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; GONÇALVES, Vanessa Chiari. Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 205-220, 2018, p. 213.

Retornando para o Decreto-lei nº 869, de 1938, ele traz um rol de condutas tipificadas como crime contra a economia popular maior do que as leis até então vigentes, que, como visto acima, tinham diversas disposições relacionadas ao mundo do trabalho e outras semelhantes à vedação da formação de carteis e a da realização da prática de *dumping*. Muitas das condutas são consideradas até hoje ilícitas, mas não crimes, pela lei de proteção da concorrência, qual seja, a Lei Federal nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Diante disso, Paula Forgioni afirma que o Decreto-lei nº 869 foi o primeiro diploma brasileiro antitruste, o qual “surge com função constitucional bastante definida, buscando a tutela da economia popular e, portanto, precipuamente, do consumidor”³⁹⁹. A afirmação da autora acerca da busca pela tutela dos interesses do consumidor pela lei dos crimes contra a economia popular vai ao encontro da afirmação de Ricardo Antônio Lucas Camargo e Vanessa Chiari Gonçalves, quando referem que a lei se encontrava no contexto da “atuação filantrópica” do Estado Novo:

Assim, embora se possa enquadrar o sistema econômico adotado no Estado Novo como um “sistema de autonomia”, havia uma preocupação ideológica evidente com o controle de preços e de lucros no âmbito do desenvolvimento das atividades comerciais e financeiras, autorizando um forte intervencionismo estatal por meio da tutela penal, objetivando coibir, de um lado, o enriquecimento sem causa e, de outro, a exploração das massas menos favorecidas. Eis aí a posição filantrópica.⁴⁰⁰

Além do objetivo voltado à tutela da parte hoje denominada hipossuficiente na relação de fornecimento de mercadorias, que é o consumidor, Forgioni afirma que o Decreto-lei nº 869 era um instrumento legal típico da orientação de atuação subsidiária do Estado na economia, como previsto na constituição do Estado Novo e nas constituições europeias de orientação fascista, que ela relaciona como inspiradoras da constituição brasileira de 10 de novembro de 1937:

Coerente com a ideologia fascista espelhada na Constituição de 1937, o Decreto-lei 869, de 1938, autorizava a atuação do Estado sobre o domínio econômico apenas para neutralizar os efeitos autodestrutíveis decorrentes

³⁹⁹ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 100.

⁴⁰⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; GONÇALVES, Vanessa Chiari. Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 205-220, 2018, p. 215.

da própria natureza do mercado. O Estado, ao menos na ideologia constitucional, como se vê no referido diploma, não teria maiores funções na condução do sistema, apenas de correção das disfunções que se verificavam.⁴⁰¹

Mas Camargo e Chiari Gonçalves chamam a atenção para o ponto de que, mesmo a atuação subsidiária do Estado, para corrigir excessos, não contava com a simpatia do poder econômico privado:

Há, entretanto, um aspecto da política econômica de orientação fascista – que foi encampada pelo Estado Novo no Brasil, tal como pelo seu homônimo lusitano – que não poderia deixar de causar algum desconforto, que era justamente a postura ativa do Poder Público em especial no controle de preços, a fim de assegurar o poder aquisitivo das massas e manter a autossuficiência econômica nacional.⁴⁰²

Os tipos penais foram divididos em três grupos, sendo o primeiro com penas de 02 a 10 anos de prisão e multa de 10:000\$000 a 50:000\$000; o segundo, com penas de 6 meses a 2 anos e multa de 2:00\$000 a 10:000\$000; e o terceiro tipo era a criminalização da usura e do excesso de lucros, assim considerado a estipulação contratual que abusasse da premente necessidade, inexperiência ou leviandade da outra parte, com lucros acima de 20%. Para o terceiro grupo, as penas eram iguais a do segundo grupo.

No primeiro grupo, estavam condutas que podem ser exercidas por empresas de grande poder econômico, ao abusá-lo. Considerando o conceito de poder econômico de capacidade de agir com relativa independência em relação aos competidores, a lei não pune a sua obtenção, não inibe a formação de monopólios, duopólios ou oligopólios, e tampouco reprime condutas legítimas decorrentes de eficiências obtidas pelas empresas de maior porte – assim chamadas as vantagens competitivas.

O abuso do poder econômico, portanto, trata-se do emprego das possibilidades decorrentes da posição da empresa que obtém uma relevante participação no mercado, tão relevante a ponto de agir com relativa independência a seus competidores, contrário a interesses e princípios da ordem econômica, os quais, na

⁴⁰¹ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 102.

⁴⁰² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; GONÇALVES, Vanessa Chiari. Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 205-220, 2018, p. 210.

época do Estado Novo, eram ligados umbilicalmente aos “interesses da Nação, representados pelo Estado” (art. 135). Paula Forgioni associa a repressão ao abuso de poder econômico com “a coibição ao abuso dos direitos de liberdade econômica, visando à implementação de políticas públicas”⁴⁰³. Tais políticas devem ser associadas a previsões constitucionais, como a tutela do consumidor, a soberania nacional e o desenvolvimento; ou seja, conduta que “de qualquer maneira repercute prejudicialmente aos interesses dos consumidores, ou visa criar dificuldades ao comércio ou à produção de bens e serviços em geral”⁴⁰⁴.

O abuso do poder econômico, no art. 2º, pode ser praticado por empresas individualmente ou em concerto com outras empresas, e constam das seguintes condutas:

Art. 2º São crimes dessa natureza:

- I - destruir ou inutilizar, intencionalmente e sem autorização legal, com o fim de determinar alta de preços, em proveito próprio ou de terceiro, matérias primas ou produtos necessários ao consumo do povo;
- II - abandonar ou fazer abandonar lavouras ou plantações, suspender ou fazer suspender a atividade de fábricas, usinas ou quaisquer estabelecimentos de produção, ou meios de transporte, mediante indenização paga pela desistência da competição;
- III - promover ou participar de consórcio, convênio, ajuste, aliança ou fusão de capitais, com o fim de impedir ou dificultar, para o efeito de aumento arbitrário de lucros, a concorrência em matéria de produção, transporte ou comércio;
- IV - reter ou açambarcar matérias primas, meios de produção ou produtos necessários ao consumo do povo, com o fim de dominar o mercado em qualquer ponto do país e provocar a alta dos preços;
- V - vender mercadorias abaixo do preço de custo com o fim de impedir a concorrência;
- VI - provocar a alta ou baixa de preços, títulos públicos, valores ou salários por meio de notícias falsas, operações fictícias ou qualquer outro artifício;
- VII - dar indicações ou fazer afirmações falsas em prospectos ou anúncios, para o fim de subscrição, compra ou venda de títulos, ações ou quotas;
- VIII - exercer funções de direção, administração ou gerência de mais de uma empresa ou sociedade do mesmo ramo de indústria ou comércio com o fim de impedir ou dificultar a concorrência;

Condutas fraudulentas consideradas de maior gravidade também se encontravam no art. 2º:

⁴⁰³ FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 269-270.

⁴⁰⁴ FARIA, Werter R. **Constituição Econômica: liberdade de iniciativa e de concorrência**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1990, p. 78.

Art. 2º São crimes dessa natureza:

IX - gerir fraudulentamente ou temerariamente bancos ou estabelecimentos bancários, ou de capitalização; sociedades de seguros, pecúlios ou pensões vitalícias; sociedades para empréstimos ou financiamento de construções e de vendas de imóveis a prestações, com ou sem sorteio ou preferência por meio de pontos ou quotas; caixas econômicas; caixas Raiffeisen; caixas mútuas, de beneficência, socorros ou empréstimos; caixas de pecúlio, pensão e aposentadoria; caixas construtoras; cooperativas; sociedades de economia coletiva, levando-as à falência ou à insolvência, ou não cumprindo qualquer das cláusulas contratuais com prejuízo dos interessados; X - fraudar de qualquer modo escriturações, lançamentos, registros, relatórios, pareceres e outras informações devidas a sócios de sociedades civis ou comerciais, em que o capital seja fracionado em ações ou quotas de valor nominativo igual ou inferior a 1:000\$000, com o fim de sonegar lucros, dividendos, percentagens, rateios ou bonificações, ou de desfalcocar ou desviar fundos de reserva ou reservas técnicas.

O art. 3º foca em condutas, seja individuais de empresas, seja em colusão empresarial de menor potencial à concorrência em geral e à coletividade de consumidores, mas que violavam práticas de mercado tidas como adequadas à economia da Nação proposta pelo Estado Novo:

Art. 3º São ainda crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego:

I - celebrar ajuste para impor determinado preço de revenda ou exigir do comprador que não compre de outro vendedor;

II - transgredir tabelas oficiais de preços de mercadorias;

III - obter ou tentar obter ganhos ilícitos, em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas, mediante especulações ou processos fraudulentos ("bola de neve", "cadeias", "pichardismo", etc.); IV - violar contrato de venda a prestações, fraudando sorteios ou deixando de entregar a coisa vendida, sem devolução das prestações pagas, ou descontar destas, nas vendas com reserva de domínio, quando o contrato for rescindido por culpa do comprador, quantia maior do que a correspondente à depreciação do objeto;

V - fraudar pesos ou medidas padronizados em lei ou regulamento; possuí-los ou detê-los, para efeitos de comércio, sabendo estarem fraudados.

Veja-se que alguns dos tipos penais acima poderiam ser enquadrados como estelionato. Os termos usados como exemplo no inciso III são, hoje, conhecidos como esquemas de pirâmide ou esquemas ponzi. No entanto, por serem praticados pelo menos com a roupagem de uma relação comercial e frustrarem, justamente, a confiança dos cidadãos na higidez e na previsibilidade do sistema econômico oficial, a lei confere uma especial atenção a estas condutas em detrimento de um simples estelionato.

O pichardismo, por exemplo, era prática conhecida há vários anos e que derrubava a confiança no sistema de seguros, como em notícia constante do jornal “Hoje”, do Rio de Janeiro, que tratou de prêmio recebido por uma seguradora, a qual, segundo o periódico, deu impulso à indústria atuarial do país, “resgatando-a da sujeição ao estrangeiro e das insídias do pichardismo doméstico”⁴⁰⁵.

Por fim, o art. 4º previa as condutas de usura e lucro abusivo:

Art. 4º Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando:

- a) cobrar juros superiores à taxa permitida por lei, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa;
- b) obter ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade da outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

Desse modo, se vê a evolução da legislação repressiva na Era Vargas de condutas consideradas contrárias à ordem econômica buscada. Se, por um lado, o objetivo imediato dessas legislações era a proteção aos consumidores, a manutenção do seu poder de compra e a confiabilidade do sistema, não se pode haver um objetivo mediato ligado ao que se entendia como interesses da Nação. De fato, a ordem econômica não era apenas constituída pelo Estado, a partir das normas constitucionais e da ideologia constitucionalmente adotada, mas, em uma relação que se retroalimenta, ela era constituinte do regime político, principalmente no que diz respeito ao Estado Novo, que expressamente relacionava os “interesses da Nação” às normas de ordem econômica.

Por isso as condutas antieconômicas passam a ser penalmente perseguidas. Mas quais eram as condutas consideradas antieconômicas? A previsão era justamente relacionada à ideologia constitucionalmente adotada, e buscava proteger, além do bem-estar da população, o consumidor e a posição filantrópica do Estado Novo, bem como outros elementos importantes da ideologia constitucionalmente adotada, que eram a própria economia de mercado, de livre iniciativa e de atuação subsidiária do Estado; buscava proteger, além disso, a negação da luta de classes,

⁴⁰⁵ UM DIA da caça, outro do caçador... A “Equitativa”, desta vez, não paga um prêmio: recebe-o. **Hoje:** periódico de ação social, Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1923. Disponível em: <<https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=830356&pesq=pichardismo&hf=memoria.bn.gov.br&pagfis=892>>. Acesso em 14 mai. 2024.

na visão anticomunista, que guiava tanto a posição democrata-cristã da Constituição de 1934 quanto a autoritária e de inspiração fascista de 1937.

No ponto seguinte, será abordada técnica de Direito Institucional Econômico, com a necessária fundação de entidades, órgãos e empresas pelo Estado para a atuação direta em setores monopolizados, em face do interesse estratégico nacional.

3.9 Os monopólios constitucionais e a nacionalidade da propriedade

A Constituição de 1934 trouxe como novidade a constitucionalização de uma nova forma de atuação no domínio econômico, até então ausente dos textos constitucionais. Trata-se, na denominação de Eros Grau, de atuação do Estado no domínio econômico por absorção, ou seja, a monopolização, pelo Estado, de toda uma possibilidade de atuação econômica:

No primeiro caso, o Estado intervém *no* domínio econômico, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico. Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*. Quando o faz por *absorção*, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de monopólio*.⁴⁰⁶

José Afonso da Silva, comentando a Constituição de 1988, ressalta a doutrina italiana ao falar que, modernamente, “a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares”⁴⁰⁷. Diante disso, o mesmo constituinte que prevê e tutela o direito de propriedade, pode fazê-lo de forma diferente, tendo em vista quem é o seu titular, qual sua destinação, qual o seu papel dentro da divisão econômica dos bens naquela sociedade; por exemplo, se trata-se de um bem pessoal ou de um meio de produção, sempre de acordo com a função social específica daquela sociedade no ordenamento jurídico e econômico inaugurado por cada constituição.

⁴⁰⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 141.

⁴⁰⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 276.

As diferentes propriedades são abordadas por Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento, quando trabalham o conceito de pluralismo produtivo na Constituição de 1988:

O sistema de produção baseado na propriedade privada e na obtenção de lucro foi admitido com uma série de limitações e imposições (conforme a modelagem constitucional), inclusive com a necessária intervenção estatal direta e indireta no domínio socioeconômico, seja nas atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos, bem como em outros sistemas alternativos e paralelos.⁴⁰⁸

O art. 116 da Constituição de 1934 estabelecia uma cláusula geral da possibilidade de monopolização de uma atividade econômica pelo Estado, sendo ela possível por motivo de interesse público, quando autorizada por lei especial, sendo garantidas as indenizações e o respeito aos serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Na Constituição de 1937, a monopolização podia ser instituída por Decreto-lei do Presidente da República nos períodos de recesso do Parlamento ou dissolução da Câmara dos Deputados, como ocorreu no Estado Novo, segundo o art. 13. Em períodos de normalidade, a instituição de monopólios ou standardização de indústrias deveria ocorrer por legislação federal (art. 16).

Outra novidade nas técnicas de atuação econômica do Estado, desta vez sobre o domínio econômico por direção, foi a expansão da regulamentação da nacionalidade das empresas que exploram determinadas atividades econômicas. Se sob a Constituição de 1891 apenas a navegação de cabotagem era reservada a nacionais, sob a Constituição de 1934 ela foi mantida e também passou-se a determinar a progressiva nacionalização dos bancos de depósito e das empresas de seguro (art. 117), a proibição da “propriedade de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros” (art. 131), e que as empresas concessionárias ou contratantes de serviços públicos deveriam constituir administração com maioria de diretores brasileiros (art. 136).

Sobre a nacionalidade dos proprietários de minas e jazidas minerais e das terras onde elas existiam, que antes era limitada a brasileiros no caso de minas e

⁴⁰⁸ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes. **Constituição Econômica bloqueada**: impasses e alternativas. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 16.

jazidas necessárias a segurança e defesa nacionais, passa a se implementar a progressiva nacionalização “das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País” (art. 119, § 4º).

No Estado Novo, foram mantidas as regras de progressiva nacionalização das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia consideradas essenciais para a defesa econômica ou militar do Brasil, mas incluiu-se, também, as indústrias (art. 144). Manteve-se, também, a administração e gerência de concessionárias de serviços públicos a brasileiros.

Quanto aos bancos e empresas de seguro, em vez de progressiva nacionalização, a Constituição já definia no art. 145 que somente poderiam funcionar “os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas”, e, aos que estavam em funcionamento, a lei deveria dar um prazo razoável para a transformação.

3.10 Legislação ambiental e regulamentação das atividades extrativistas

Com decretos que implementaram códigos setoriais, como o florestal, de minas e de caça e pesca, o Governo Provisório implementou, em seu último ano, políticas públicas de racionalização das atividades econômicas que demandavam recursos naturais, assim como implementou a política econômica relativa a essas atividades.

Em ordem cronológica, no mês de janeiro de 1934, entrou em vigor o Decreto 23.793, que aprovava o Código Florestal. O decreto, que passou a vigor com força de lei, como os demais tratados neste tópico, declarava que as florestas presentes no território nacional eram, em conjunto, consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do país, e os direitos de propriedade sobre elas deveriam ser exercidos com as limitações que o código e a legislação em geral estabelecessem.

Osny Duarte Pereira analisou o surgimento de Códigos Florestais nos mais diversos países. Segundo ele, as políticas implementadas não eram uniformes, podendo partir de ideias mais socialistas, até códigos mais individualistas. No entanto, o que era cada vez mais raro de se observar era a abstenção do Estado no setor⁴⁰⁹. Esta presença do Estado é atribuída à evolução do conhecimento científico no ramo

⁴⁰⁹ PEREIRA, Osny Duarte. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950, p.17.

da ecologia e, principalmente, à noção de que a exploração predatória dos recursos naturais levará, invariavelmente, ao exaurimento da atividade econômica, o que fica escancarado na epígrafe da obra referenciada: “Este livro visa mostrar o direito de nossas florestas, para que nunca se extingam as SERRARIAS DO BRASIL” (sic)⁴¹⁰.

A noção apresentada acima, que é elementar para se pensar na gestão dos recursos naturais e se aproxima do conceito tipicamente capitalista de “poupança”, hoje perfaz apenas parte da importância da proteção jurídica dos recursos naturais. Incluíram-se preocupações mais sistêmicas, relacionadas à sobrevivência da espécie humana e ao respeito devido às futuras gerações de gozarem de um planeta com o meio ambiente equilibrado.

O Código Florestal considerava as florestas protetoras – que conservam o regime de águas, fixam dunas, evitam a erosão, auxiliam na defesa nacional, asseguram condições de salubridade pública, protegem sítios cuja beleza deve ser conservada e asilam espécies raras de fauna – e remanescentes – parques nacionais, aquelas em que abundam ou se cultivam espécies preciosas e parques e bosques de gozo público – como de conservação perene. A competência para classificar as florestas era do Ministério da Agricultura, não excluindo a ação supletiva ou subsidiária das autoridades locais.

Ao proprietário de florestas declaradas como protetoras cabia a indenização correspondente a perdas e danos comprovados em virtude da classificação e limitação dos direitos de propriedade. Já para as florestas remanescentes, deveria o governo federal ou local promover a desapropriação, salvo se o proprietário se obrigasse por si e por seus herdeiros e sucessores a mantê-la sob o regime correspondente.

O Código Florestal de 1934 também regulamentava a exploração de florestas, elencando uma série de proibições aos proprietários, limitações às atividades econômicas e necessidade de licenças prévias. No caso da licença para explorar a indústria de lenha por proprietários próximos a rios e lagos navegáveis ou estradas de ferro, a lei atribuiu efeitos positivos ao silêncio administrativo, no § 1º, do art. 25: “Considerar-se-á concedida a licença, se, até 30 dias após o recebimento da petição, não houver a autoridade competente proferido outro despacho”.

⁴¹⁰ Ibidem, epígrafe.

A definição legal de efeitos ao silêncio da administração pública foi uma técnica amplamente empregada pelo direito brasileiro no século XX, sejam negativos, possibilitando ao interessado recorrer ou impugnar a negativa na justiça, ou positivos, em casos específicos⁴¹¹. À técnica é conferido o papel de “fazer frente à inatividade com que tantas vezes se concluem os procedimentos iniciados a pedido dos cidadãos”⁴¹².

André Saddy e Anderson Vichinkeski Teixeira apontam os elementos da inatividade administrativa para, após, indicarem as três condições para que esta inatividade tenha efeitos jurídicos, caracterizando o silêncio administrativo com efeitos determinados pelo Direito. Ou seja, os primeiros se encontram no plano da existência, da verificação material; o s segundos, são os requisitos para que este fato tenha implicações jurídicas e altere de alguma forma a posição jurídica do administrado.

Os elementos são "a) a existência de um dever legal de atuar (dar/fazer); b) a omissão da atividade jurídica ou material devida; e c) a atividade devida ser materialmente possível”⁴¹³. Verificados tais elementos, está configurado o silêncio administrativo. Entretanto, a ele só podem ser atribuídos efeitos se cumpridos os requisitos apontados pelos autores, em especial menciona-se o tratamento jurídico do silêncio, por norma de caráter geral (lei ou decreto) ou específico (decisão judicial ou contrato). Nesse sentido, indicam os três requisitos básicos para que o silêncio administrativo produza efeitos:

1. A existência de procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado.
2. O vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual que estabelece o silêncio, sem que a Administração conteste expressamente.
3. A necessidade de uma disposição expressa que preveja o efeito do silêncio administrativo.⁴¹⁴

⁴¹¹ SADDY, André. **Silêncio administrativo no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, e-book, pos. 39%. BINENBOJM, Gustavo. Atos públicos de liberação e efeitos positivos do silêncio administrativo na lei de liberdade econômica: mutações do poder de polícia no domínio econômico. In: **Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito brasileiro**. SALOMÃO, Luis Felipe. CUEVA, Ricardo Vilas Bôas e FRAZÃO, Ana (org.). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020, p. 366.

⁴¹² Tradução livre. PÉREZ, Marta García. El silencio administrativo en España. In: **Misión Jurídica**, vol. 6, n. 6, jul./dez. 2013, pp. 57 – 83. Bogotá: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, p. 57.

⁴¹³ SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. In. **A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016, p. 110.

⁴¹⁴ SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. In. **A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016, p. 110.

Da análise dos elementos e dos requisitos do silêncio administrativo, se vê que ele se diferencia de outras formas de inação administrativa ou de desnecessidade de ação administrativa, como, por exemplo, das imposições de “mera comunicação”. Neste caso, a administração não precisa consentir ou aprovar previamente a atividade, devendo apenas ser avisada para que exerça o poder de polícia, se necessário, para melhor atender às atividades ou conformá-la ao interesse público. Por exemplo, alterando o sentido de vias públicas no caso de uma comunicação de manifestação pacífica, para melhorar o tráfego.

Diferentemente da atribuição pontual de efeitos ao silêncio administrativo, em casos específicos, recentemente, a Lei Federal 13.874 de 2019 conferiu amplos efeitos positivos ao silêncio administrativo em solicitações de atos públicos de liberação. Isso gerou críticas em face da tutela insuficiente dos interesses protegidos pela exigência de liberação, como o meio ambiente⁴¹⁵, bem como diante da falta da resposta correspondente ao direito de petição dos administrados, autorizando, assim, a demissão pelo ente público de seu correspondente dever de responder aos pedidos dos cidadãos.

Vinícius Adami Casal chama a atenção para uma interpretação radical da celeridade processual, que leva à instituição de regras como a da aprovação pelo silêncio administrativo, sobrepondo-a a outros valores caros ao ordenamento jurídico:

Também não temos dúvida de que a aprovação tácita, pelo silêncio, acaba sim proporcionando maior celeridade. A grande questão é sobre o que irá incidir tal disposição legislativa, haja vista, conforme dissemos, especificadamente, os atos públicos de liberação da atividade econômica que se submeterão à norma serão os de médio e alto risco, pois os de baixo risco não necessitam, de acordo com a LLE, de nenhum ato de liberação prévio.

Exsurgem, pois, outros valores importantes de ser tutelados, não podendo ser feita uma interpretação radical da celeridade.⁴¹⁶

SOUSA, Guilherme Carvalho e. Comentários ao art. 3º, inciso IX e §§ 6º a 8º. In: **Lei da Liberdade Econômica – Lei 13874/2019 comentada artigo por artigo**. CRUZ, André Santa; DOMINGUES, Juliana Oliveira e GABAN, Eduardo Molan (org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 190.

⁴¹⁵ MALTEZ, Rafael Tocantins. A lei n. 13.874/2019 (Lei da liberdade econômica) e a impossibilidade de licença ambiental tácita no contexto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; PICCELLI, Roberto Ricomini e MACIEL, Renata Mota (org.). **Lei da Liberdade Econômica Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 338.

⁴¹⁶ CASAL, Vinícius Adami. **A lei de liberdade econômica à luz do direito econômico: análise da lei nº 13.874/2019**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 137.

Mais recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.544, em junho de 2002, o Supremo Tribunal Federal entendeu serem irrenunciáveis as competências constitucionalmente atribuídas aos entes federativos ao decidir pela inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul, que repassava aos municípios a incumbência de zelar por sítios arqueológicos neles localizados, em que pese a determinação de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios definida na Constituição⁴¹⁷. Este entendimento também pode ser aplicado no caso da resposta ao direito de petição, um encargo de nível constitucional dos entes públicos que a atribuição de efeitos positivos ao silêncio administrativo visa a afastar.

A atribuição de efeitos positivos ao silêncio administrativo, entretanto, não era uma regra geral do Código Florestal de 1934. O parágrafo único do art. 29 impunha a licença prévia para atos de exploração de florestas nas regiões do nordeste brasileiro, assoladas pela seca; já o art. 30 previa a licença para comércio de exemplares da flora apífica, ambos sem qualquer menção a prazo administrativo ou a efeitos do silêncio. Dessa forma, vê-se que os efeitos positivos ao silêncio administrativo devem ser expressamente declarados pelo legislador, ao passo que, sem uma previsão legal, ao silêncio não se atribui qualquer efeito.

No caso das siderúrgicas e de transporte, que utilizavam a energia proveniente do carvão, o código demonstra uma preocupação limitada com a sustentabilidade. Isso porque, ao mesmo tempo que obriga essas empresas a “manter em cultivo as florestas indispensáveis ao suprimento regular da lenha ou do carvão de madeira, de que necessitarem”, também dispensava essa mesma exigência no caso de “regiões de extensas florestas virgens, determinadas pela repartição florestal competente”, denotando um incentivo ao desmatamento das áreas consideradas como extensas florestas virgens.

Para a exploração de florestas de domínio público, segundo o art. 37, exigia-se a prévia concorrência e que elas não fossem florestas de proteção, remanescentes ou florestas-modelo. Já as florestas de proteção e remanescentes poderiam ser exploradas de forma limitada em duas hipóteses: no caso de “grande vantagem para a fazenda pública”, após concorrência e sempre com a obrigação de replantio e

⁴¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.544**. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Publicado em 08/11/2002. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur98580/false>>. Acesso em 01/04/2023.

proteção de paisagens e belezas naturais; ou no caso de interesse científico ou finalidade terapêutica dos produtos, neste caso, por meio de permissão a título precário ou por prazo determinado.

Na parte em que previa a política florestal, cabe chamar a atenção para a forma de remuneração dos guardas ou vigias florestais, que não possuíam remuneração fixa, mas tinham direito a um percentual das multas e das apreensões realizadas.

Os Capítulos V e VI do Código previam as infrações florestais, as punições respectivas e o processo das infrações. Os valores arrecadados com as indenizações deveriam se destinar ao replantio, conforme art. 76. Os instrumentos e máquinas em geral utilizados para a infração também seriam apreendidos e vendidos em hasta pública.

Já o Código de Minas, Decreto 24.642 de 1934, que entrou em vigor poucos dias antes da Constituição de 1934, teve como objetivo consolidar a regulação da matéria, remover obstáculos e embaraços para a racional exploração mineral, garantir iniciativas privadas nos trabalhos de pesquisa e aparelhar o governo dos mecanismos para prestar assistência técnica e material para a atividade, segundo preâmbulo do código.

Em seu art. 3º, determinava que as jazidas, tanto públicas como privadas, seriam exploradas mediante autorização ou concessão, excetuadas jazidas em lavra na data de entrada em vigor do código e de substâncias minerais próprias para a construção utilizadas a depender apenas dos proprietários. A autorização de pesquisa e a concessão de lavra era concedida apenas a brasileiros e a empresas organizadas no Brasil, com preferência para o proprietário do solo, ou razoável participação nos lucros quando a lavra for concedida a outro.

Quanto ao regime de propriedade, este foi definido no art. 4º como sendo a jazida um bem imóvel, coisa distinta e não integrante do solo. A separação da propriedade era mitigada no art. 5º, sendo que as jazidas conhecidas seriam de propriedade do proprietário do solo, assim definidas como aquelas “que forem manifestadas ao poder público na forma e prazo prescritos no art. 10” (art. 5º, § 2º). Para o concessionário da lavra, o regime de propriedade sobre a jazida era de uma propriedade resolúvel (art. 7º).

Dessa forma, se vê um resquício do regime da acessão previsto na Constituição de 1891. A mudança para o regime da separação foi, portanto, gradual e

preservou os direitos dos proprietários que já tinham conhecimento das jazidas presentes em suas propriedades.

Após a concessão da lavra para a exploração pelo agente privado, o governo passava a atuar como agente fiscalizador, através do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM). No art. 68 do Código de Minas estão as suas atribuições:

Art. 68. O Governo fiscalizará, por seus órgãos técnicos, todos os serviços de pesquisa e lavra de jazidas, fazendo cumprir os regulamentos de:
I, proteção aos operários;
II, conservação e segurança das construções e trabalhos;
III, precaução contra perigos às propriedades vizinhas e proteção ao bem-estar público.

Portanto, no que diz respeito à produção mineral, se vê um regime de transição entre a acessão e a separação, com o Estado participando como ente fiscalizador e fomentador, em parceria com agentes privados interessados na atividade e sem depender exclusivamente da vontade do proprietário do solo. Houve a estatização da propriedade do subsolo, mas não da atividade, esta limitada à nacionalização, uma vez que era reservada aos nacionais. O termo “nacionalização” aqui empregado se relaciona com a nacionalidade das empresas e/ou dos seus controladores. Uma atividade econômica é, então, nacionalizada quando a legislação a reserva para os nacionais. O mesmo termo é empregado, em sentido diverso, no português lusitano, quando “nacionalização” é empregado com o significado que este trabalho vem empregando para “estatização”.

Poucos dias antes da entrada em vigor da Constituição de 1934, houve a edição do Decreto 24.643, que instituiu o Código de Águas. Dentre os objetivos constantes do preâmbulo estava a adequação a uma realidade contemporânea, a fim de permitir “ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”.

O código estabelecia o regime de propriedade das águas, sendo elas públicas ou particulares. As públicas, separadas entre as de uso comum ou dominicais, sendo aquelas os mares, correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis e suas correntes, fontes e reservatórios públicos, nascentes que constituam o “caput fluminis” e braços de correntes de uso comum, mesmo que não sejam navegáveis. Já as públicas dominicais são as águas situadas em terrenos públicos dominicais e que não sejam de uso comum. Consideram-se águas comuns as correntes não navegáveis ou

flutuáveis. Por fim, são águas particulares aquelas situadas em terrenos particulares e que não sejam classificadas como águas públicas ou comuns.

Desta classificação já se denota a estatização das águas de interesse coletivo, seja para a preservação dos cursos das águas, com a proteção de nascentes e de braços de águas públicas, seja para o uso dessas águas como navegação.

As águas de uso comum deviam ter seu uso garantido de forma gratuita a todos, para as primeiras necessidades de vida, inclusive com servidão – mediante indenização a ser paga pelos vizinhos beneficiados – para aqueles que dela necessitem e caso não consigam de outra forma haver, sem grande dificuldade ou incômodo.

As águas públicas tinham seu uso, gratuito ou retribuído, permitido a todos. A derivação para aplicações da agricultura, indústria ou higiene ocorria mediante concessão administrativa, no caso de utilidade pública, ou autorização administrativa, nos demais casos, a qual era dispensada nos casos de derivações insignificantes, segundo art. 43. Já no caso de serviço público, a concessão somente ocorreria após concorrência.

A finalidade da concessão ou da autorização era específica, não podendo se destinar as águas públicas a outro fim. Além disso, elas não deveriam ocorrer em prejuízo da navegação, salvo no caso de atendimento de primeiras necessidades da vida ou de lei especial em atendimento a interesse público. A desapropriação era prevista para casos de instalação de serviço público nas águas, sejam públicas, comuns ou privadas.

O caráter nacional da norma estava na nacionalização da navegação de cabotagem, mediante a previsão do art. 39 de que esta modalidade só podia ser realizada por navios nacionais.

O tratamento das águas subterrâneas era diferente daquele dado aos minérios do subsolo. O código permitia ao dono de qualquer terreno se apropriar das águas do subsolo, “contanto que não prejudique aproveitamentos existentes nem derive ou desvie de seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares” (art. 96), bem como permitia ao poder público intervir caso este aproveitamento diminuísse ou prejudicasse as águas públicas, comuns ou particulares.

O código se ocupou também da contaminação das águas, atribuindo a responsabilidade por perdas e danos, e eventualmente multas e responsabilidade

criminal, ao causador da contaminação (art. 110). Entretanto, mediante prévia autorização administrativa e nos casos exigidos pelos interesses da agricultura ou da indústria, as águas poderiam ser inquinadas. Os agricultores ou industriais eram, então, responsáveis pela purificação ou encaminhamento a esgoto, bem como a indenização dos lesados (arts. 111 e 112).

Por fim, quanto ao Código de Águas, cabe menção a regulamentação do aproveitamento da energia hidráulica. O seu aproveitamento industrial ocorria mediante autorização ou concessão, em águas públicas ou particulares, preservadas aquelas já exploradas na data da entrada em vigor do código e com exceção de aproveitamentos de potências inferiores a 50 kws.

O art. 143 determinou a preservação dos seguintes interesses para o aproveitamento da energia hidráulica:

- a) da alimentação e das necessidades das populações ribeirinhas;
- b) da salubridade pública;
- c) da navegação;
- d) da irrigação;
- e) da proteção contra as inundações;
- f) da conservação e livre circulação do peixe;
- g) do escoamento e rejeição das águas.

Quanto ao regime de propriedade, o art. 145 estabelecia que as quedas d'água e demais fontes de energia hidráulica

são bens imóveis e tidas como coisas distintas e não integrantes das terras em que se encontrem. Assim a propriedade superficial não abrange a água, o álveo do curso no trecho em que se acha a queda d'água, nem a respectiva energia hidráulica, para o efeito de seu aproveitamento industrial.

Os artigos seguintes estabeleciam que a propriedade da queda d'água em águas particulares ou comuns, era do proprietário dos terrenos marginais, que teriam preferência na autorização ou concessão, e da União, no caso de águas públicas.

Ainda no período do interstício constitucional, aprovou-se o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.672) e a regulamentação da atividade do ouro aluvionar (Decretos 23.193 e 24.491). Em comum, ambas criaram mecanismos de fiscalização das atividades.

A atividade da pesca foi nacionalizada, sendo permitida a atividade e as indústrias correlatas apenas aos brasileiros, assim consideradas as pessoas jurídicas

constituídas no Brasil e com a maioria da administração sediada no Brasil. O profissional pescador deveria ser brasileiro para obter matrícula.

Quanto à caça, a atividade profissional foi proibida no território nacional, sendo a atividade permitida quanto a animais daninhos à agricultura, ao homem, à criação doméstica e à pesca.

3.11 Direito Instrumental Econômico: o Mandado de Segurança

A Constituição de 1934 introduziu no direito brasileiro a figura do Mandado de Segurança. A ação passou a ser prevista no capítulo atinente aos direitos e às garantias individuais, prevendo que “dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade”. O rito processual era o mesmo do *habeas corpus*.

Castro Nunes vislumbra a origem do mandado de segurança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro, que buscou “não deixar sem remédio certas situações jurídicas que não encontravam no quadro de nossas ações proteção adequada”⁴¹⁸. O autor se refere ao que ficou conhecido como a “doutrina brasileira do *habeas corpus*”, que defendia o uso do remédio previsto na Constituição de 1891 contra todas as situações em que houvesse coação, ilegalidade e abuso de poder, independentemente de constrangimento físico direto⁴¹⁹.

A interpretação extensiva do *habeas corpus* no período em que era vigente a Constituição de 1891 foi objeto de resistência do legislador que, na Emenda Constitucional nº 03 de 1926 alterou a redação do dispositivo⁴²⁰, retirando a hipótese de coação e incluindo, expressamente, que o remédio tinha como objetivo proteger o direito de locomoção. A alternativa de utilização de interditos possessórios para proteção de direitos individuais, como se possuidores deles fossem os cidadãos, foi

⁴¹⁸ NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949, p. 13.

⁴¹⁹ SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do *habeas corpus* e a origem do mandado de segurança: Análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. In. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 45, n. 177, pp. 75-82, jan./mar. 2008, p. 76.

⁴²⁰ NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949, p. 14.

rechaçada pelos tribunais⁴²¹. Esses dois fatores dificultaram o acesso à justiça pelos cidadãos, principalmente para questionar medidas do Poder Público, o que foi corrigido pelo texto constitucional de 1934. Assim, a expressa previsão do mandado de segurança na Constituição de 1934 veio a consagrar a possibilidade de amparo de outros direitos, ameaçados ou violados por ato manifestamente ilegal de autoridade, desde que líquidos e incontestáveis, pelo mesmo rito do *habeas corpus*. A exigência de que a ilegalidade fosse manifesta foi excluída na Constituição de 1946 e, atualmente, não se encontra no texto da Constituição de 1988 e nem da Lei 12.016/2009, que regula o mandado de segurança individual e coletivo.

O remédio, cujo nome foi dado pelo jurista João Mangabeira, passou a compor a tradição constitucional brasileira, estando ausente apenas no texto da Constituição de 1937. No período do Estado Novo, o mandado de segurança continuou sendo aplicável, conforme Decreto-lei nº 6/1937, porém não podia questionar atos do Presidente, dos governadores, dos ministros e dos interventores⁴²².

Castro Nunes aponta, contudo, que em seus primeiros anos o mandado de segurança foi recebido com grandes reservas. A eficácia do remédio foi limitada por uma interpretação excessivamente restritiva dos pressupostos para a concessão da segurança, a partir do momento em que os julgadores tomaram “muito ao pé da letra, tornando quase impossível a concessão, a ser admitida somente quando *claro, transparente, cristalino* o direito reclamado”⁴²³ (grifos no original).

Com a novidade legislativa, no que diz respeito às políticas econômicas, o mandado de segurança passou a ser um instrumento processual, classificado como um remédio constitucional, de que os particulares passaram a dispor para questionar a legalidade e a constitucionalidade de medidas de política econômica que, eventualmente, viessem a prejudicá-los, bem como a sua abusividade. Para Miguel Seabra Fagundes, as características do presidencialismo brasileiro, com uma “supremacia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo” o controle jurisdicional dos atos administrativos assume especial relevância, ao contrário do que acontece em

⁴²¹ SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança: Análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 45, n. 177, pp. 75-82, jan./mar. 2008, p. 81.

⁴²² GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de Segurança contra ato jurisdicional penal. In: **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, 7(2): 15-33, abr./jun. 1995, p. 16.

⁴²³ NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949, p. 24.

países parlamentaristas, em que o legislador já tem, por antecipação, controle sobre a administração pública⁴²⁴.

Alberto Venâncio Filho cita exemplo do emprego de mandado de segurança para questionar determinação do Departamento Nacional do Café. No caso, foi concedida a segurança para um produtor que pediu que os preços fixados pelo departamento para as sacas relativas à “quota de sacrifício” não implicassem em uma obrigação de venda pelo produtor, por configurar confisco e, portanto, ser contrário à Constituição de 1934, que garantia o direito de propriedade⁴²⁵. Sobre a quota de sacrifício, previa o Decreto 22.121 de 1932:

Art. 4º Fica o Conselho Nacional do Café autorizado a fixar anualmente, de acordo com a estimativa de cada colheita, a quota que cada Estado produtor deverá, compulsoriamente, recolher aos armazéns do Conselho no interior do País, quota essa que será adquirida pelo mesmo Conselho, por preço previamente fixado, ou ficará retida, por tempo indeterminado, para ser liberada quando e como fôr julgado conveniente.

Posteriormente, no mérito, o entendimento foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal, também no âmbito de mandado de segurança⁴²⁶. Quanto ao instrumento processual, contudo, pode se ver que ele se consagrou como ferramenta para os particulares questionarem os efeitos concretos sobre si das medidas de política econômica, sem que se decidisse pela inadequação da via eleita.

No que diz respeito ao questionamento da constitucionalidade a assegurar a concessão da segurança, ela deve ser manifesta e inequívoca, em face da presunção de constitucionalidade das leis, que passaram por todo o processo legislativo perante os representantes democraticamente eleitos. Os atos do Poder Executivo, segundo Castro Nunes, não gozariam da mesma presunção⁴²⁷. De opinião diversa é Miguel Seabra Fagundes; ao diferenciar a teoria das nulidades do Direito Civil em relação às nulidades dos atos administrativos, Seabra Fagundes afirma que “os atos da Administração são abonados por uma presunção de legalidade, de modo que, só

⁴²⁴ SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª ed. Atualizador: Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 136-137.

⁴²⁵ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 97.

⁴²⁶ Ibidem, p. 99.

⁴²⁷ NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949, p. 166-168.

muito excepcionalmente, poderão ser fulminados de ofício com a declaração de nulidade”⁴²⁸.

O voto de Carlos Maximiliano no julgamento que decidiu pela inconstitucionalidade da venda compulsória da quota de sacrifício demonstra como alguns magistrados viam com parcimônia o questionamento da constitucionalidade no âmbito do mandado de segurança:

O Ministro CARLOS MAXIMILIANO, constituindo um dos votos vencidos, examinou o ato impugnado, não encontrando paridade com o de desapropriação e considerou que a complexidade do assunto não permite o exame num simples mandado de segurança.⁴²⁹

O entendimento de Maximiliano, contudo, deve ser criticado, pois confunde a complexidade do mérito com o cabimento da ação mandamental. Por mais que se reserve deferência à presunção de constitucionalidade dos atos legislativos, os particulares devem possuir meios para evitar serem prejudicados por atos do poder público no âmbito de medidas de política econômica que violem direitos constitucionalmente garantidos. A presunção de constitucionalidade, por sua vez, deve ser observada tanto no âmbito do mandado de segurança quanto de qualquer outra ação que venha a questionar a constitucionalidade de uma lei, de forma incidental ou não.

Celso Agrícola Barbi criticou um primeiro entendimento que se firmou em torno do conceito de direito certo e incontestável, que limitaria excessivamente o uso da via processual do mandado de segurança, e a relegaria apenas para questões muito simples. Por isso, defende que o “direito”, na expressão “direito certo e incontestável” (posteriormente, no direito brasileiro, “direito líquido e certo”), deve ser entendido como o direito subjetivo da parte e não como uma exigência de que a lei, em sentido amplo, seja certa incontestável, pois isto ela sempre é⁴³⁰. Em outras palavras, a complexidade da discussão jurídica atinente ao caso não pode ser impeditiva para o reconhecimento do direito certo e incontestável, pois este se refere à prova do direito subjetivo, e não ao direito em abstrato.

⁴²⁸ SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª ed. Atualizador: Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 58.

⁴²⁹ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 97.

⁴³⁰ BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 80-81.

Entendimento em sentido contrário também implica em indevida restrição ao acesso à justiça e à inafastabilidade da jurisdição. No caso da Constituição de 1934, ela previa como uma garantia individual, no item 37 do art. 113, que “nenhum Juiz deixará de sentenciar por motivo de omissão na lei. Em tal caso, deverá decidir por analogia, pelos princípios gerais de direito ou por equidade”. Deixar de conceder a segurança pela incerteza sobre o direito em si – e não incerteza sobre a prova do direito subjetivo do autor – representa indevida ausência de prestação jurisdicional.

Também deve ser levado em consideração que a inconstitucionalidade pode ser direta – quando o ato impugnado viola, ele mesmo, a Constituição – ou indireta – quando o ato impugnado segue uma lei que, por sua vez, é inconstitucional⁴³¹. No primeiro caso, não houve a intermediação do legislador entre o ato e a Constituição. No segundo caso, haverá declaração incidental de inconstitucionalidade da lei, mas os efeitos desta declaração, como em todos os mandados de segurança individuais, serão apenas entre as partes. Para Miguel Seabra Fagundes, o controle jurisdicional dos atos administrativos deve se restringir, quanto à extensão, ao controle da legalidade, evitando o exame de mérito do ato administrativo⁴³². Segundo o autor: “O Poder Judiciário, chamado a atuar no processo de realização do direito, para remover anormalidade nele surgida, circunscreve o âmbito da sua atuação ao caso sobre o qual tenha sido provocado”⁴³³, mesmo em casos de atos administrativos com efeitos gerais, ou atos administrativos com efeitos especiais, mas que afetam a uma coletividade de pessoas definidas “concilia-se o amparo do administrado com a independência da Administração Pública. O Poder Judiciário declara o ato inaplicável àquele que foi a juízo, mas o deixa subsistente no que diz com os demais destinatários da atividade administrativa ilegítima”⁴³⁴.

Isso se relaciona, também, com a discussão sobre a impugnação, pela via do Mandado de Segurança, da “lei em tese”. Em outras palavras, o cidadão que se via potencialmente atingido por um ato normativo de natureza geral impetrava o mandado de segurança para se ver livre das amarras do ato normativo. Inicialmente, firmou-se

⁴³¹ NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949, p. 168.

⁴³² SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª ed. Atualizador: Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 179.

⁴³³ Ibidem, p. 194.

⁴³⁴ Ibidem, p. 195-196.

o entendimento de que a lei em tese não podia ser impugnada pela via do Mandado de Segurança.

Contudo, Francisco Campos, discordou da amplitude da tese em caso movido por um produtor de aguardente que impugnou uma resolução do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1953. Ela determinava a requisição de toda a aguardente produzida no ano de 1953-1954 para a produção de álcool anidro. O mandado de segurança foi denegado em segunda instância, com o fundamento de que a ação mandamental não é cabível contra o direito em tese.

Para Campos, a chave para resolver a questão estava no conceito processual de direito de ação:

Assim, a asseveração de que o mandado de segurança é medida inidônea para atacar a lei em tese peca, precisamente, pela estreiteza ou a parcialidade com que é enunciado o princípio. Êste, com efeito é mais geral e envolve na sua generalidade tanto o mandado de segurança como o próprio direito de ação, que não pode ter como objeto a refutação da tese legal ou a contrariedade à lei considerada como expressão geral e abstrata de um pensamento ou de uma vontade, mas a incidência concreta ou efetiva da lei na esfera da liberdade individual, quando, por força dos seus dispositivos, sem necessidade de nenhum ato complementar, ela produz desde logo o efeito de impedir o exercício de um direito anteriormente adquirido, ou cujo exercício se encontre assegurado na Constituição.⁴³⁵

Em sua conclusão, Campos discorda da conclusão da segunda instância, afirmando que havia um legítimo interesse do comerciante na sua liberdade de comércio que foi vulnerado pelo ato normativo, o qual foi obstado de maneira direta e concreta pelo ato. Diante disso, pode-se concluir que, havendo interesse legítimo a ser tutelado por meio do mandado de segurança, não há que se arguir a generalidade do ato para afastar a possibilidade de concessão.

No ponto seguinte, o trabalho voltará a analisar as medidas instituídas por normas infraconstitucionais, a fim de prosseguir na análise das continuidades e rupturas no âmbito do direito econômico brasileiro.

⁴³⁵ CAMPOS, Francisco. Mandado de Segurança Contra a Lei em Tese – Ato Normativo – Requisição de Aguardente pelo Instituto do Açúcar e do Alcool. In.: **Revista Forense**, set./out. 1954. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/requisicao-de-aguardente/>>. Acesso em 08 mai. 2024

3.12 Política monetária, creditícia e sistema financeiro

No período de 1930 a 1934 foram implementadas diversas medidas identificadas como respostas ao quadro externo de crise internacional, que dificultavam o acesso ao crédito externo e interno, com a diminuição de reservas internacionais⁴³⁶, bem como desestabilizaram a moeda nacional. Dentre as medidas inclusas nesse conjunto estão: a extinção da Caixa de Estabilização, a criação da Câmara de Reajustamento Econômico e da Caixa de Mobilização Bancária, a recriação da Carteira de Redescoto, a imposição do curso forçado da moeda, com permissão de cláusula de escala móvel e proibição da cláusula ouro e a centralização das operações de câmbio no Banco do Brasil.

Já no primeiro mês do Governo Provisório foi extinta a Caixa de Estabilização, pelo Decreto 19.423, repassando as suas funções remanescentes ao Banco do Brasil. Esta foi a primeira de algumas medidas que aumentaram a importância do banco estatal e alteraram a lógica da política de crédito, antes focada em recursos externos, como no caso do Convênio de Taubaté, para uma fonte doméstica. As operações cambiais, foram, então, monopolizadas pelo Banco do Brasil pelo Decreto 20.451 de 1931.

No preâmbulo, o Governo Provisório justifica a imposição pela “anormalidade da atual situação e a necessidade de centralizar as operações de aquisição cambial para o fim de evitar especulações danosas aos interesses do País”.

Outra função atribuída ao Banco do Brasil foi o recolhimento, “o numerário disponível de todos os bancos estabelecidos no país, desde que excedente de vinte por cento da soma global de seus respectivos depósitos”, conforme artigo 3º, *caput*, do Decreto 21.499 de 1932, que criou a Caixa de Mobilização Bancária (Camob). Este recurso recolhido seria destinado, então, a promover operações de crédito com prazo não excedente a cinco anos e juros não excedentes a 10% ano.

O necessário recolhimento de numerário ao Banco do Brasil demonstra uma função de um incipiente “Banco Central” conferida à instituição. Atualmente, os chamados “encaixes” são o percentual dos depósitos que seus correntistas devem

⁴³⁶ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 61.

manter em seu poder, para liquidar as obrigações à vista⁴³⁷. O objetivo dos depósitos obrigatórios são de “assegurar que as entidades prestadoras tenham fundos para responder pelos depósitos à vista”⁴³⁸. Um percentual maior de “encaixe” visa, também, a reduzir o total de moeda em circulação, reduzindo a quantidade total de “moeda escritural”, assim definida por Eros Grau: “os bancos, de fato, estão munidos do poder de multiplicar a moeda circulante em moeda estrutural. O valor de moeda adicional ‘criado’ pelo banco A corresponde a moeda escritural, isto é, a moeda bancária”⁴³⁹.

Para Mattos e Alvarenga Junior, a Camob, juntamente à reabertura da Câmara de Redescuento do Banco do Brasil (Decreto 19.525 de 1930), “deram, conjuntamente, a aparência de um prestador de última instância ao Banco do Brasil”⁴⁴⁰. Essa afirmação vai ao encontro dos objetivos do Governo Provisório, que fez constar no preâmbulo do decreto instituidor da Camob que o objetivo era justamente reduzir o retraimento do crédito, restabelecer a normalidade das operações de crédito bancário e assegurar aos bancos condições de mobilidade de seus ativos.

Com isso, ativos antes imobilizados das instituições bancárias passaram a poder ser utilizados em operações de crédito a partir da mediação da Camob, que assegurava a operação.

O Decreto 22.626, de 1933, ficou conhecido como Lei de Usura, e limitou a taxa de juros ao dobro da taxa legal em qualquer contrato, proibiu a contagem de juros sobre juros e admitiu os juros de mora de até 1% ao mês. O texto normativo criou ainda o delito de usura, com prisão de seis meses a um ano para a simulação ou prática tendente a ocultar a real taxa de juros, ou fraudar a lei. Inaugura-se, com isso, uma tendência vista nos anos seguintes de criminalização de condutas contrárias à ordem econômica, em especial quando se edita o Decreto-lei 869, de 1938 e, posteriormente, a Lei dos Crimes contra a Economia Popular, sob a Constituição de 1946.

⁴³⁷ GRAU, Eros Roberto. Caixa Econômica: encaixe obrigatório – recolhimento compulsório – resolução 1.093 do BACEN. In.: **Revista de Direito Público**, a. 22, n. 89, pp. 87-94, jan./mar. 1989, p. 89.

⁴³⁸ ATALIBA, Geraldo. Caixa Econômica e serviço público: limites à lei federal sobre atividades financeiras – intervenção federal no estado?. In.: **Revista de Direito Público**, a. 21, n. 87, pp. 55-64, jul./set. 1988, p. 62.

⁴³⁹ GRAU, Eros Roberto. Caixa Econômica: encaixe obrigatório – recolhimento compulsório – resolução 1.093 do BACEN. In.: **Revista de Direito Público**, a. 22, n. 89, pp. 87-94, jan./mar. 1989, p. 90.

⁴⁴⁰ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 65.

Por fim, a estabilização monetária foi buscada pelo Governo Provisório a partir da imposição do curso forçado da moeda corrente. Segundo José Tadeu de Chiara, o curso forçado é a evolução do curso legal da moeda e é “a obrigatoriedade de recebimento, pelos credores, em pagamento de seus créditos, de moeda-papel conversível, a qual libera, os devedores de suas respectivas dívidas”⁴⁴¹. Ainda segundo o autor, essa evolução significa o ingresso da moeda “no campo jurídico como instrumento hábil para a gestão econômica e financeira do Estado” e “tem suprimida a conversibilidade, definitivamente, valendo nominalmente em razão de determinação estatal, e, realmente, pelo poder de compra que possui”⁴⁴².

A instituição do curso forçado da moeda corrente se deu pelo Decreto 23.501, de 1933, o qual, em apenas três artigos, mas com longa lista de “considerandos”, previu a nulidade de qualquer estipulação de pagamento em ouro, em moeda estrangeira ou de forma a restringir o curso forçado dos mil-réis (art. 1º), e a vedação de estipulação de pagamento em moeda que não seja o mil-réis em contratos exequíveis no Brasil (art. 2º). O art. 3º prevê a vigência do decreto na data de sua publicação.

Os “considerandos” trazem a justificativa oficial para a implantação do curso forçado, o qual é considerado uma função essencial e privativa do Estado, sendo ele uma providência de ordem pública. Ainda, para o Governo Provisório essa era uma forma de evitar a depreciação da moeda nacional pela estipulação de outros meios de pagamento, tendo outros países como França, Inglaterra e Estados Unidos adotado as medidas e quase todas as nações vedado a cláusula ouro. Também, a exemplo de nações estrangeiras, o Governo Provisório justifica a retroatividade das normas instituídas pelo decreto, valendo para contratos firmados antes da sua entrada em vigor.

A estipulação teve consequência em todo o tipo de contrato. Por exemplo, no julgamento do Agravo de Instrumento 8.453, interpretou-se que após a vigência do Decreto 23.501 não poderia mais haver estipulação em ouro na garantia de juros

⁴⁴¹ DE CHIARA, José Tadeu. Moeda. In. **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 15, pp. 135-147, 1981, p. 139.

⁴⁴² *Ibidem*, p. 140.

conferida pelo estado de Minas Gerais ao Banco Hipotecário Agrícola, mesmo que assim previsse o contrato administrativo celebrado entre as partes⁴⁴³.

Já o Recurso Extraordinário nº 7.921, julgado em 1944, apreciou contrato particular de mútuo celebrado na Inglaterra entre um banco inglês e companhia fabril brasileira, o qual previa os pagamentos em libras esterlinas e a garantia hipotecária de bens situados no Brasil. O contrato foi celebrado em 1926, portanto, legal a estipulação em moeda estrangeira no momento de sua assinatura, mesmo pelas leis brasileiras.

O Supremo Tribunal Federal entendeu pela aplicação da lei brasileira, porque a execução do contrato era no Brasil, já que aqui se encontram as garantias e aqui deveria ser movida eventual ação executiva. Além disso, reconheceu a retroatividade, aplicando-se o curso forçado para contratos anteriores ao Decreto 23.501, sendo nulas as estipulações em contrário. Assim referiu o relator Barros Barreto:

Sobre a retroatividade dessas leis de ordem publica, não se suscitam duvidas atualmente, não só porque essas leis encaravam altos interesses de ordem publica e, pois, são por natureza retroativas, mas porque consignaram expressamente esse efeito, e, ainda, porque espelham providencias revolucionarias, que o artigo 18 das Disposições Transitorias da Constituição de 1934 sancionou solenemente.⁴⁴⁴

A estipulação de aplicação da norma inclusive para contratos firmados antes do decreto, considerada de ordem pública por se tratar de uma proteção da economia nacional no que diz respeito a buscar evitar a desvalorização dos mil-réis, era instituída na prática com a conversão do valor estipulado em ouro em moeda estrangeira para a cotação dos mil-réis na data do contrato.

Desse modo, vê-se a validade na íntegra do Decreto 23.501, sem ponderações a casos e circunstâncias particulares, sendo aplicáveis as suas estipulações também em relação a contratos internacionais, desde que esses tenham a sua execução no Brasil, aplicando-se a lei brasileira.

Atualmente, a matéria relativa ao curso forçado e ao curso legal da moeda segue sendo debatida e as suas consequências são vistas na prática. No julgamento do Recurso Extraordinário 478.410, de relatoria do Ministro Eros Grau, entendeu-se

⁴⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 7.921. Relator Ministro Orozimbo Nonato. Julgamento em 06 jan. 1943. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/colac6170/false>>. Acesso em 27/03/2023.

⁴⁴⁴ Ibidem.

que o pagamento em dinheiro do vale-transporte ao trabalhador não acarretaria logicamente a consideração do caráter salarial da verba, já que, em virtude do curso legal da moeda, ela tem caráter liberatório sobre qualquer obrigação pecuniária.

No próximo item, abordar-se-á o processo de industrialização no período, com o emprego de técnicas de política econômica diferentes das empregadas no período anterior que, via de regra, se limitavam ao manejo de instrumentos tributários.

Os temas da política cambial, da moratória e do comércio exterior serão tratados conjuntamente neste tópico, pois são relacionados e interdependentes. O período do primeiro governo constitucional de Vargas ficou marcado pelo pragmatismo da política externa. Se, por um lado, atendia-se às expectativas do governo dos Estados Unidos da América, por outro lado, ampliaram-se as trocas com a Alemanha, já sob o governo nazista.

Desde 1934 o Brasil passa a sofrer pressões para a flexibilização da política de importações, principalmente em face da restrição de importações não essenciais⁴⁴⁵. O controle cambial, justificado até então pela necessidade de se garantir divisas para importações de bens essenciais, mas também manter a balança comercial favorável, foi liberalizado, facilitando a remessa de lucros para o exterior. Liberou-se, também, do controle cambial a receita de exportações, com exceção do café⁴⁴⁶.

Isso levou a uma crise cambial e nas contas externas, tendo sido proposto pelo presidente do Banco do Brasil que o pagamento do serviço da dívida externa fosse suspenso⁴⁴⁷. Adotou-se, como alternativa, um novo regime cambial:

O novo regime cambial obrigava os bancos a repassar 35% das cambiais de exportação à taxa oficial para o Banco do Brasil; estas divisas seriam usadas para pagamento de compromissos do governo. Os 65% residuais das cambiais de exportação seriam negociadas no mercado “livre”; também no mercado “livre” seriam adquiridas as cambiais necessárias ao pagamento de compromissos no exterior, exceto os do governo.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 67.

⁴⁴⁶ Ibidem.

⁴⁴⁷ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 83.

⁴⁴⁸ Ibidem.

Esta política fez com que o Brasil conseguisse juntar reservas de cambiais, permitindo uma maior liberalização durante 1936 e o início de 1937 da política de remessa de lucros e o relaxamento dos controles de importações⁴⁴⁹. No entanto, à época, como já vinha sendo implementados em políticas de comércio exterior, priorizava-se a importação de bens de capital, a fim de viabilizar o aparelhamento de atividades industriais internas⁴⁵⁰.

Em acordo bilateral com os Estados Unidos, o Brasil conseguiu garantir tarifas de importação reduzidas ou até mesmo zeradas naquele país para seus principais produtos de exportação, como o café, manganês, castanha do Pará e mamona⁴⁵¹. Em contrapartida, reduziram-se tarifas de importação de bens não-essenciais, aumentando-se as importações brasileiras. Os industriais “nacionalistas”, opositores da liberalização, apenas foram vencidos no Congresso Nacional em face da atuação de Getúlio Vargas para aprovação do acordo bilateral e a ameaça de tributação estado-unidense sobre a importação do café brasileiro, isento pelo acordo⁴⁵².

Por outro lado, o comércio da Alemanha apenas crescia, com a vantagem de que este país não exigia o comércio em moeda conversível, adotando-se o comércio de compensação: “eventuais saldos comerciais bilaterais resultariam na acumulação de depósitos inconvertíveis em mil réis ou marcos”⁴⁵³. Também havia a vantagem de que este mercado estava aberto a importar produtos com difícil entrada no mercado estado-unidense ou britânico, diversificando a pauta de exportações brasileiras, contemplando inclusive estados até então economicamente periféricos⁴⁵⁴.

⁴⁴⁹ Ibidem, p. 84.

⁴⁵⁰ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 69.

⁴⁵¹ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 70.

⁴⁵² ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 87.

⁴⁵³ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 88.

⁴⁵⁴ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma** – novas interpretações. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021, p. 69.

Dessa forma, se vê que o alardeado pragmatismo de Vargas na política externa nos anos que antecederam o ataque aos navios mercantes brasileiros, com a conseqüente entrada na Segunda Guerra Mundial ao lado dos aliados, se encontrava em um contexto de fortes pressões estadunidenses pela liberalização da política de comércio exterior brasileira, facilitando a importação de bens de consumo – o que se diferenciava da política até então adotada de restringi-las, focando as importações em bens de capital necessários à industrialização, ao mesmo tempo em que o comércio com a Alemanha permitia o uso de comércio de compensação e o uso dos mil réis e dos marcos alemães nas transações, evitando uma maior queda de reservas cambiais. Além disso, a diversificação na pauta de exportações agradava estados periféricos, como o Rio Grande do Sul e o Nordeste, que davam suporte político ao governo.

Portanto, para além de um mero pragmatismo ideológico, a composição do comércio exterior com ambos países fazia sentido para a política econômica interna, que vinha buscando se desprender da dependência da exportação de café, ao mesmo tempo em que não desprezava o setor, mantendo-o estável para evitar maiores crises internas, seja de ordem econômica, seja de ordem político-social. No ponto seguinte, bem como no próximo capítulo, poderá se vislumbrar como ocorria a busca pela diversificação produtiva, que trazia sentido ao comércio com a Alemanha no ponto em que este era o seu mercado consumidor.

3.13 A auditoria da dívida pública

A questão das contas públicas estava na agenda de debates desde a República Velha, regime que operou com grande endividamento externo e em constantes déficits, como visto no Capítulo 2. Às vésperas da Revolução de 1930, o jornal “A Esquerda” ressaltava o saldo orçamentário real do Rio Grande do Sul, gerido então por Getúlio Vargas, de trinta e sete mil contos, sem paralisar obras e serviços públicos, bem como os feitos de João Pessoa, que na data da publicação já havia sido assassinado:

Na Paraíba, João Pessoa, no Rio Grande, Getúlio Vargas, demonstraram que às suas mãos honestas poderiam ser confiados os destinos do Brasil,

no momento angustioso por que passa a nacionalidade, vítima de maus governos e entregue à ganância inescrupulosa de políticos inconscientes.⁴⁵⁵

Desde o ano de 1931, a situação do endividamento externo intrigou o novo governo. No período anterior, os entes subnacionais podiam contrair dívida diretamente com instituições estrangeiras, sendo notável a presença de empréstimos de bancos ingleses. Tais dívidas eram afiançadas pelo União, conforme o art. 84 da Constituição de 1891. Reinaldo Gonçalves associa as características do endividamento externo brasileiro na República Velha com a manutenção da condição de subdesenvolvimento:

A experiência histórica tem mostrado que inúmeros países encontram-se, frequentemente, presos na “armadilha da dívida externa”. Nesta armadilha, o processo de endividamento externo não constitui um fator de desenvolvimento, mas de subdesenvolvimento. Invariavelmente, o endividamento externo é realizado para financiar o consumo das elites econômicas e os déficits nas contas públicas. Quando o endividamento externo está orientado para financiar a acumulação de capital, ocorre, ainda, que parte expressiva dessa acumulação limita-se aos segmentos produtores de bens e serviços não comercializáveis internacionalmente. Ademais, quando o financiamento externo está orientado para as atividades exportadoras, a dinâmica de crescimento fica restrita a enclaves com reduzido poder multiplicador sobre o restante da economia. A experiência brasileira dos séculos XIX e XX mostra uma economia primário-exportadora, com as empresas exportadoras estrangeiras participando do financiamento da produção de produtos agrícolas para a exportação (açúcar, café, cacau etc.). Esse processo histórico manteve o Brasil em situação de subdesenvolvimento.⁴⁵⁶

Com a finalidade de sanar as finanças públicas, o Governo Provisório passou a editar decretos com forças de lei a fim de criar comissões e órgãos técnicos para rever e analisar as finanças dos estados e municípios. Inicialmente, editou-se o Decreto nº 20.631, em 9 de novembro de 1931, com a finalidade de instituir uma comissão de técnicos para proceder estudos financeiros e econômicos de estados e municípios, sob a direção do Ministro da Fazenda e com a finalidade de proceder “ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado, e seus Municípios” (art. 1º).

⁴⁵⁵ A MENSAGEM do sr. Getúlio Vargas. **A Esquerda**. Rio de Janeiro, ano IV, n. 853, 1º out. 1930, p. 2.

⁴⁵⁶ GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e Dívida Externa: lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, Maria Lucia (org.). **Auditoria da Dívida Externa**: questão de soberania, pp. 111-121. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, pp. 111-112.

A partir das atividades da comissão, verificou-se a necessidade de aprofundar a questão da dívida externa dos estados e municípios. Editou-se, assim, o Decreto 22.089, em 16 de novembro de 1932, que passou a responsabilidade de fiscalizar o serviço dos empréstimos externos dos entes subnacionais para a Seção Técnica da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, obrigando-os, bem como a seus agentes e banqueiros encarregados, a repassar à seção quaisquer documentos que fossem solicitados.

Os considerando elencam uma série de irregularidades que já puderam ser vistas pela comissão. Elementos como a falta de eficiência, por falta de elementos, no emprego de valores remetidos para o serviço de juros e amortização da dívida, a ausência de remessa dos cupons vencidos ou pagos pelos agentes na Europa e nos Estados Unidos, ou do resgate de títulos sorteados, cuja quantia ficava também de posse desses agentes, e a destinação diferente dos valores, deixando de fazer as devidas amortizações motivaram a edição do novo decreto.

A equipe que levou a cabo a auditoria foi coordenada por Valentim Bouças, nomeado Secretário Geral e representante técnico dos ministérios da justiça e da fazenda. Segundo Willian Rossi e Marluce Aparecida Souza e Silva, “não contou com a participação de movimentos sociais e foi realizado sobre a influência de um regime ditatorial inaugurado pelo golpe de Getúlio Vargas, seus resultados foram satisfatórios para as contas públicas”⁴⁵⁷. No período anterior à sua designação à Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, Bouças fora um importante representante de empresas estrangeiras com contratos governamentais no Brasil, e pode empregar sua experiência profissional prévia como negociador junto a banqueiros⁴⁵⁸.

Bouças ressaltou a importância dos trabalhos da comissão:

Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, determinava, então, que fossem minuciosamente examinadas as contas que tínhamos com a finança internacional. Todos sabem o que representava o montante das nossas dívidas externas. Era algo tão confuso que não conhecíamos na União, nos Estados e nos Municípios, o que recebêramos e o que devíamos! A

⁴⁵⁷ ROSSI, Willian. SILVA, Marluce Aparecida Souza e. A luta contra as dívidas: seu surgimento e sua manifestação no Brasil. In: **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 5, n. 9, p. 82-109, jul./dez. 2019, p. 91.

⁴⁵⁸ MARGALHO, Maurício Gonçalves. O pensamento econômico-social de Valentim Fernandes Bouças: organização político-empresarial, 1930-1940. **História e Economia**, v. 20, n. 1, p. 109-130, 2018, p. 112.

contabilidade, na sua maior parte, era feita no estrangeiro. Se é verdade que tínhamos adquirido a independência política em 7 de setembro de 1822, não é menos exato que o Brasil só começou a pensar, definitivamente, na sua independência econômica e financeira, após 1930!⁴⁵⁹

Além da análise das dívidas, foi feita a renegociação, iniciando pela suspensão do pagamento do serviço de toda a dívida externa. Em 1934, o Decreto nº 23.829 levou a cabo o chamado “Esquema Oswaldo Aranha” para pagamento dos juros e de amortização dos títulos dos empréstimos externos realizados pelos governos federal, estaduais e municipais, de forma planejada pelos quatro anos subsequentes: “nesse esquema, todos os empréstimos externos foram divididos em oito categorias, e para cada uma dessas categorias foi definida uma redução da taxa de juros contratual”⁴⁶⁰. Em 1940, já no Estado Novo, foi editado o Decreto-lei nº 2.085, revigorando o Decreto nº 23.829 por mais quatro anos.

O último estágio da renegociação ocorreu através do Decreto-lei nº 6.019, de 1943, conhecido como “Esquema Souza Costa” e buscou fixar regras definitivas para o pagamento e serviço dos empréstimos externos realizados em libras e dólares por todas as unidades federativas. Foram ofertadas duas opções aos credores, sendo a primeira a manutenção do valor nominal, com redução de juros, e a segunda estabelecia redução do valor nominal original do título, compensado por pagamentos em dinheiro, bem como fixava uma taxa uniforme de juros e amortização a partir da emissão de novos títulos pelo governo federal, segundo o art. 6º.

Reinaldo Gonçalves aponta os resultados da comissão e dos esquemas de renegociação:

No que se refere à dívida externa, o governo Vargas logrou uma redução significativa da dívida pública externa, tanto em termos absolutos como relativos. A dívida externa registrada diminuiu de US\$ 1.294 milhões em 1930 para US\$ 698 milhões em 1945 e US\$ 597 milhões em 1948. A relação dívida externa / exportação de bens reduziu-se de 4,06 em 1930 para 1,07 em 1945 e 0,50 em 1948. O serviço da dívida externa como proporção das exportações caiu de 30% em 1930 para 7% em 1945.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ BOUÇAS, Valentim F. **Estudos Econômicos e Financeiros**: meio século de trabalho. Vol. II. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1953, p. 8.

⁴⁶⁰ GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e Dívida Externa: lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, Maria Lucia (org.). **Auditoria da Dívida Externa**: questão de soberania, pp. 111-121. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 117.

⁴⁶¹ Ibidem, p. 118.

Valentim Bouças também celebrou o resultado da comissão na redução do endividamento externo brasileiro, fato que, segundo ele, ocorrera pela primeira vez desde a independência do Brasil:

Em 1930, herdava o governo um débito externo num total superior a 267 milhões de libras esterlinas. O serviço anual exigia mais de 23 milhões de libras, ou sejam quase 100 milhões de dólares. E esses compromissos representavam para a Nação Brasileira, as mesmas algemas que representa para um particular, um serviço de prestações mensais superiores às suas forças. Era a perda da nossa independência, que nos sujeitava muitas vezes a tragar a taça de fêl dos acordos internacionais que tantas vezes feria os nossos interesses económicos.

[...]

A verdade é que o esquema Oswaldo Aranha, e, mais tarde, o esquema Souza Costa, foram os degraus que permitiram alcançar o patamar definitivo para obter as conclusões com a Inglaterra e os Estados Unidos a 23 de novembro do ano passado. Com esse acordo final definida ficou a nossa política dos empréstimos, iniciada em 1824, e que, através de mais de um século, havia crescido como uma bola de neve. Poderíamos mesmo dizer: Se a 7 de setembro de 1822 obtivemos a nossa independência política, a verdade é que automaticamente nessa mesma data amarramo-nos à finança internacional!

Com a revisão definitiva dos nosso compromissos, os serviços da nossa dívida não vão hoje além de 33 milhões de dólares, ou seja justamente um terço dos compromissos anuais que sobrecarregavam os nossos orçamentos em 1939. E, também, pela primeira vez, após 120 anos, o Brasil vê decrescer a sua dívida externa. (SIC) ⁴⁶²

As constituições de 1934 e 1937 buscaram inibir a tomada de empréstimos externos por entes federativos. Elas previam expressamente a proibição da contração de empréstimos externos por estados, municípios e Distrito Federal sem prévia autorização do Senado Federal e do Conselho Federal, respectivamente.

3.14 Considerações sobre a Era Vargas

O período denominado neste trabalho como Era Vargas compreendeu três realidades constitucionais distintas. O período do interstício constitucional, em que a validade das medidas de política econômica era encontrada na legitimidade revolucionária do Governo Provisório, portanto, num elemento extrajurídico. Os anos de vigência da Constituição de 1934, que previu princípios de um Estado Social numa

⁴⁶² BOUÇAS, Valentim F. **O Café**. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1945, p. 28-29.

forma de uma democracia liberal. Justificado na insuficiência dos mecanismos legislativos de 34 e na agitação política da época, a terceira realidade é inaugurada com a outorga da Constituição de 1937.

O período do interstício constitucional representou, em termos de política econômica, uma prévia do que seria implementado nos anos seguintes. Nos quase quatro anos de Governo Provisório, no qual o Poder Executivo que tomou o poder com a Revolução de 1930 pode governar sem estar materialmente submetido a uma Constituição e nem a um processo legislativo que dependesse de votações no Congresso, basicamente implementando as medidas por meio de decretos com força de lei, iniciou-se a adoção de uma linha ideológica de maior presença do Estado no e sobre o domínio econômico para o Direito Econômico brasileiro.

A organização dos principais setores na economia nacional sob autarquias com organização típica do período corporativo do Estado teve seu início, com exemplos notáveis sendo o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. Relaciona-se com esse fenômeno a assunção, pelo Estado, de novas formas de atuação sobre o domínio econômico, avocando para si novas atribuições, porém as atribuindo a autarquias relativamente autônomas, com a participação das partes interessadas – muitas vezes partes com interesses antagônicos entre si – e com o governo como árbitro dos interesses dessas partes.

Os decretos que regulamentavam as atividades extrativas visavam a garantir o interesse público em muitos aspectos, mas protegeram também direitos já adquiridos. Ainda não havia a preocupação com a sustentabilidade no sentido contemporâneo de preservação da vida no planeta em face de mudanças climáticas provocadas pela ação humana, mas a necessidade de uma exploração que não esgotasse os recursos já existia e se buscou em parte resguardar, em especial no regime de águas.

Além disso, a criação de juntas e comissões especializadas na resolução de questões concernentes às relações de trabalho criou condições para a eficácia das medidas trabalhistas existentes e que ainda seriam impostas. A regulamentação dos sindicatos, ao lado de dar garantias para a atuação destas entidades, como a estabilidade de seus dirigentes e prever a sua legitimidade de representação da categoria profissional, já continha expressão do dirigismo estatal sobre eles.

No período da Constituição de 1934, a produção legislativa foi mais discreta. Fato que, inclusive, levou juristas como Francisco Campos e Pontes de Miranda a criticarem a democracia liberal pela sua insuficiência para levar a cabo às mudanças

na forma de atuação do Estado diante da nova realidade mundial imposta pela industrialização, urbanização e os conflitos mundiais. A nova Constituição passou a prever os decretos-lei, medidas legislativas de autoria do Presidente da República e que foi a empregada no período para a instituição das políticas econômicas de viés corporativo.

Em comum no período, o que se fez mais notável com o transcorrer dos anos, foi a ideologia anticomunista. A íntima ligação dos preceitos da Constituição de 1934 com a doutrina social da igreja, prevista na encíclica *Rerum Novarum* e as claras menções à inconveniência da luta de classe em ambas as constituições denotam que o Estado estava chamando para si o papel de arrefecer disputas sociais, seja por sua eliminação, seja pela sua negação. Os problemas passam a ser tratados como uma questão de Estado e interesse nacional e qualquer atitude contrária, como a greve e o *lock-out* no período do Estado Novo, eram punidos como crimes contra a segurança nacional.

Em ambas as constituições do período estava presente a ruptura com o modelo de Estado da República Velha, com a diminuição do poder dos estados e a regulamentação na hierarquia constitucional de regras do que hoje se chama de “responsabilidade fiscal”. Neste ponto, chama a atenção o completo desajuste das contas públicas no período de vigência da Constituição de 1891, sendo uma importante plataforma de campanha de Getúlio Vargas e de João Pessoa, na Aliança Liberal.

Além da vedação dos empréstimos internacionais por entes subnacionais, aqueles contraídos no período anterior foram objeto de escrutínio, que verificou um verdadeiro amadorismo na gestão da dívida pelos governos locais e federal. Intermediários de bancos internacionais eram responsáveis pela gestão da dívida e a falta de transparência dessa forma de atuação somente foi verificada pela auditoria promovida no governo Vargas.

A industrialização passou a ser vista não mais apenas como uma atividade secundária ao setor agroexportador, e passou a ser objeto de política econômica mais elaborada, inclusive com a atuação direta do Estado a partir da criação de novas indústrias estatais. Nesse caso, a atuação se deu para criar no país uma indústria de base, de bens de capital, que há anos vinha sendo objeto de inação do setor privado e que, inclusive, contrariava interesses de uma elite econômica que preferia importar os bens de capital.

Não apenas na intensidade e na frequência das medidas de política econômica que o período se diferenciou do anterior, mas sim na forma. O Conselho da Economia Nacional – cujas funções foram exercidas pelo Conselho Federal de Comércio Exterior –, as autarquias econômicas e na regulamentação do trabalho fez-se notar a erupção do chamado Estado corporativo. Além de uma forma de organização dos setores econômicos, o Estado corporativo era uma verdadeira forma de organização política que permitia a participação dos afetados na formulação das políticas econômicas setoriais em um momento de grande déficit democrático.

De fato, se nos períodos do interstício constitucional e do Estado Novo o congresso nacional estava fechado, o governo, soberano e ditatorial, dividia a responsabilidade da criação e da implementação dessas políticas públicas com os atores sociais e econômicos envolvidos. No período de nascentes direitos sociais e de incipiente atuação econômica do Estado, o corporativismo foi a forma encontrada para a implementação de tais medidas.

Inclusive, na época se debatia, como visto em Oliveira Viana, a terminologia correta para denominar o ramo do Direito, se Direito Social ou Direito Corporativo. Uma diferenciação mais clara e a possibilidade de implementação de direitos sociais sem recurso ao corporativismo somente se observou posteriormente. Atualmente, não é necessária uma estrutura corporativa para implementar os direitos à saúde, à educação e à previdência, por exemplo, muito embora por vezes haja órgãos consultivos com a participação de representação da sociedade civil. O mesmo ocorre em relação à organização do trabalho. A Justiça do Trabalho não possui mais a organização corporativa, mas ainda é constituída como um ramo do Poder Judiciário especializado na resolução de conflitos entre capital e trabalho. A atuação dos sindicatos ainda é garantida, mas os direitos trabalhistas também podem ser tutelados individualmente ou através do Estado, como por meio do Ministério Público do Trabalho.

O que se quer dizer com isso, contudo, não é que o corporativismo foi uma solução inadequada ou antiquada. Pelo contrário. Para fazer frente aos desafios que as novas frentes de atuação do Estado perante a uma economia que se urbanizava, que devia se modernizar e um mercado de trabalho no qual crescia o emprego da mão de obra assalariada, o corporativismo foi necessário para garantir a presença do Estado, dividir a responsabilidade pela criação e implementação das medidas e garantir um mínimo de participação em um período predominantemente ditatorial.

Não se pode, contudo, considerar uma experiência democrática. O Estado que prevê a atuação das corporações, também regulamenta a sua atuação e interfere na sua organização. O Estado que chama ao debate das políticas públicas é o mesmo que escolhe quem vai participar. Isso é percebido nas previsões de regulamentação e controle dos sindicatos e também em todos os dispositivos constitucionais que condicionam tratam do “interesse nacional” e dos “interesses da economia nacional”.

Na legislação penal de proteção à economia nacional se viu a consideração do “poder econômico” como um fato capaz de distorcer o mercado. Desse modo, a repressão ao seu abuso passou a ser papel do Estado na defesa dos pressupostos da economia capitalista, preservando a concorrência, o interesse de consumidores e o abastecimento.

Dessas características se extrai uma importante conclusão na consideração da história, ou Pré-história, do Direito Econômico brasileiro. Caracterizando uma verdadeira ruptura em relação às normas com conteúdo econômico da República Velha, as abordadas neste capítulo já possuem mais das características das regras de Direito Econômico trabalhadas no capítulo 1.1, conforme descrição de Washington Peluso Albino de Souza. Elas buscam conformar a ideologia constitucionalmente adotada que previa um Estado atuante em direitos sociais e na defesa dos interesses da economia nacional. A adaptabilidade também era vislumbrada seja nas regras de criação das autarquias econômicas, que davam abertura à conformação conforme as diferentes circunstâncias, seja nas normas penais cujos tipos permitiam a subsunção de diversas condutas que passavam a ser consideradas crimes contra a economia popular.

O emprego do Direito Institucional Econômico se fez muito mais presente. Criação de autarquias e empresas estatais para atuar de forma coordenada com a regulamentação da economia. O Direito Instrumental Econômico, na criação do mandado de segurança e, primeiramente das Juntas de Conciliação e Julgamento e, posteriormente, da Justiça do Trabalho, demonstra que deve haver a preocupação com a efetivação dos direitos sociais e econômicos através de mecanismos processuais adequados e tempestivos.

Assim, não se pode chegar a uma “certidão de nascimento” do Direito Econômico brasileiro. Qualquer tentativa de determinação soaria arbitrária com uma construção histórica deste ramo do Direito e desta disciplina da ciência jurídica que se deu em tantas etapas e transformações que se iniciaram no período do presente

estudo, mas que certamente não terminaram com a queda de Vargas em 1945. No entanto é certo que uma série de características comuns às regras de Direito Econômico reforçam a sua autonomia e o diferenciam um complexo de normas relacionadas à macroeconomia com a regulação tópica de atividades econômicas conforme as pressões de ocasião. O seu surgimento no Direito brasileiro se relaciona com o período de inicial implementação dos direitos sociais e de projetos de industrialização, através de um Estado corporativo.

Em que pese tais rupturas, no conteúdo da política econômica pode se observar as continuidades entre os dois períodos. O atendimento aos interesses das elites agrícolas do país não deixou de ocorrer. As duas primeiras autarquias econômicas se relacionam com os setores que já eram objeto das políticas da República Velha: café e cana de açúcar. Após, outros setores foram contemplados com a ampla atuação estatal, como mate, pinho e algodão.

Mesmo que eles não exercessem o poder diretamente, por meio de um Presidente da República por eles apontado, os setores agrícolas receberam muitas verbas públicas, principalmente com a garantia de preços do café, com a política de compra pública para posterior incineração. Trata-se de um verdadeiro socorro a uma produção que, mantida sob as regras de livre mercado, estava fadada a falência geral dos produtores. Ao contrário, com os recursos públicos investidos no setor, os agentes econômicos tiveram de diversificar suas atividades, o que explica a industrialização de São Paulo.

Assim, se o período foi de ruptura no que diz respeito à forma do Estado atuar na economia, com maior concertação de diferentes mecanismos de Direito Econômico e empregando regras com as características deste ramo do Direito, ao observar o seu conteúdo pode se verificar a manutenção de objetivos relacionados à garantia de atividades econômicas possivelmente deficitárias das elites agrícolas poderosas do período anterior.

CONCLUSÃO

Na busca por identificar as permanências e rupturas na política econômica dos períodos históricos conhecidos como República Velha e Era Vargas, a partir dos instrumentos jurídicos que as instituem, o trabalho pôde averiguar parte da evolução histórica das leis – em sentido amplo – em uma época anterior àquela considerada para o surgimento do Direito Econômico como um ramo do Direito. As conclusões, que serão a seguir traçadas, puderam responder não apenas à pergunta principal da investigação, mas também apontar uma análise crítica na relação entre Estado e economia, sob constituições diferentes e sob discursos legitimadores proveniente de ideologias políticas completamente opostas.

A primeira permanência identificada é a presença do Estado como um agente econômico atuante. A diferença comumente apontada a respeito do tamanho dessa diferença é irrelevante, já que é uma variável cuja mensuração seria arbitrária. Se a presença fosse diretamente relacionada com o déficit público, por exemplo, poderia se afirmar que a República Velha era altamente presente, já que operava constantemente com as contas negativas e não possuía instrumentos constitucionais de controle de gastos e regulamentação de empréstimos internacionais, diferentemente do que ocorreu sob as constituições de 1934 e 1937, quando, inclusive, ocorreu uma extensa auditoria da dívida pública.

Se o que diferencia não é o tamanho, o trabalho teve de escolher um critério que fosse metodologicamente adequado, ou seja, aferível pelas fontes primárias estudadas, que foram os instrumentos jurídicos instituidores da política econômica de cada período. Por isso, encontrou nos conceitos didáticos do Direito Econômico, que separa o ramo do Direito em regulamentar, institucional e instrumental, um ferramental teórico apto a realizar essa observação.

O Estado atuante na economia na República Velha o fazia principalmente por meio do Direito Regulamentar Econômico; e se era o “como” atuava o poder público. No campo do “quê” fazia, as palavras de Hermes Lima citadas no item 2.5 descrevem à perfeição o objetivo de assegurar o desenvolvimento das atividades da iniciativa privada, sem buscar transformar as relações econômicas.

Com isso, buscou garantir a iniciativa privada na decadente lavoura da cana-de-açúcar, com o crédito subsidiado para substituição dos antigos engenhos por engenhos centrais. Praticou protecionismo industrial naquelas atividades voltadas ao

mercado interno e que garantissem destinação aos produtos primários brasileiros. Chegou ao ápice na política cafeeira, pelo Convênio de Taubaté, que, diante da crise de preços baixos e superprodução, não deixou que agisse a mão invisível do mercado; mas garantiu os preços aos produtores, limitou o plantio de novos pés (que demoram alguns anos para começar a produzir e são duradouros) e estimulou as exportações pela busca de mercado consumidor, assim como trouxe ao Estado a responsabilidade de aumentar a renda dos agentes privados a partir do incentivo ao consumo de cafés de menor qualidade no mercado interno brasileiro.

A manutenção do desenvolvimento das atividades da iniciativa privada estava ligada à atividade econômica preponderante no período, que era o setor agrícola. Então, a atuação econômica do Estado estava voltada ao atendimento desses interesses. O discurso liberista, ligado à ideologia constitucionalmente adotada de 1891, não passava de um subterfúgio para bloquear o avanço do Estado para outras áreas, ou para tentar transformar a estrutura produtiva do país. Assim, justificava-se até mesmo a atuação direta do Estado, por meio de alguns instrumentos do Direito Institucional Econômico que já se observavam à época.

No setor de infraestrutura, essencial para a produção agrícola no transporte ferroviário dos bens primários produzidos, o Estado brasileiro na República Velha não deixou de atuar das mais diversas formas, seja diretamente na gestão da Central do Brasil, seja a partir dos contratos de garantia de lucro – para que a iniciativa privada pudesse atuar sem riscos e com garantias de retorno–, seja por meio da concessão. A pressão por preços baixos para transporte da produção não se importava com os déficits assumidos pelo poder público.

Dessa forma se observa outra das permanências. A atuação estatal voltada ao atendimento das demandas econômicas do setor agrícola se manteve após 1930. Com uma ruptura na forma dessa atuação, que no segundo período estudado passou a ser através das estruturas autárquicas do Estado Corporativo, Direito Institucional Econômico, portanto, os produtores rurais se viram representados nos órgãos estatais voltados à formulação das políticas setoriais e a sua respectiva implantação. O setor cafeeiro foi o mais relevante, com a política de compra pública de café para garantir os preços, limitação da expansão da produção e queima de excedentes. Sem ter como investir os lucros garantidos da produção de café na mesma lavoura, atribui-se a esses excedentes, garantidos pelo Estado brasileiro, a industrialização mais avançada no estado de São Paulo.

Ao lado das permanências representadas pela constante atuação econômica do Estado e da atenção especial devotada aos interesses da elite agrícola do país, identificam-se as rupturas consistentes com a mudança na forma de atuação do Estado e no objetivo de transformar a ordem econômica.

A forma de atuação é percebida com o maior emprego de medidas de Direito Institucional Econômico. As autarquias econômicas e a previsão de um Conselho da Economia Nacional com competências normativas são o cerne do chamado Estado Corporativo, que foi, na experiência brasileira, a primeira forma encontrada para implementar uma maior presença estatal nas relações econômicas, dirigindo-as de acordo com o interesse público e os interesses setoriais, já que foi apontada a limitação da democracia liberal da Constituição de 1934 em implementar as mudanças.

Também, observou-se na Era Vargas a criação de ferramentas processuais para garantir os direitos sociais e econômicos. O mandado de segurança e a criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, inicialmente, como parte do Poder Executivo e, posteriormente, como parte do Judiciário, representaram o avanço em termos de Direito Institucional Econômico.

A fórmula do Estado Corporativo não é imune de críticas. Pelo contrário, ela foi implementada em um período ditatorial da história brasileira, em que nem mesmo as prescrições da Constituição de 1937 foram seguidas, tendo Vargas governado por meio de decretos-lei com o Parlamento fechado e extenso rol de crimes contra a segurança nacional relacionados com a atuação democrática dos cidadãos. Permitia, contudo, a participação dos setores afetados nos órgãos correspondentes ao seu setor e criou um modelo que permitiu o desenvolvimento de setores nos quais a concorrência poderia ser um empecilho.

De fato, é central no modelo corporativo a negação das disputas típicas do capitalismo liberista. Seja a disputa da concorrência entre as empresas, sejam as disputas entre capital e trabalho, chamada de luta de classes. Dessa forma, o Estado chama as partes envolvidas para que, juntamente a ele, cheguem a uma solução com força de lei, em paralelo ao procedimento legislativo tradicional que passasse pelo Parlamento. Isso ocorria tanto nas competências normativas das autarquias econômicas e do CEN, como na Justiça do Trabalho, com a resolução dos dissídios coletivos.

A organização do trabalho passa a ter um papel central. Em uma economia que se urbanizava, o Estado brasileiro, no período do Estado Novo, acabou com a autonomia sindical da República Velha e da Constituição de 1934, proibiu as greves e tornou obrigatória a representação sindical e a negociação coletiva. Esta considerada obrigatória, pois a sua não ocorrência implicava na possibilidade de dissídio.

Além da organização corporativa do trabalho, também foram estendidos direitos individuais aos trabalhadores, dentro do contexto do surgimento do “Direito Social” como ramo do Direito. Isto se liga à segunda ruptura apontada acima. O Estado passa a agir para transformar as relações socioeconômicas e não mais apenas garantir o *status quo*. Esse processo se inicia com a previsão de direitos sociais na Constituição e a limitação do direito de propriedade à sua função social.

A função social da propriedade desmistifica a propriedade como algo emanado diretamente do divino para aquilo que ela realmente é: uma construção jurídica a qual o Direito, ao prevê-la e garanti-la, também pode limitá-la e submetê-la ao exercício de uma função de acordo com a sua finalidade dentro da ordem econômica, esta, igualmente, juridicamente estabelecida.

As relações econômicas passam a ser objeto de uma regulamentação voltada a suas finalidades. O Código Florestal e o novo Código de Minas passam a prever uma preocupação com a sustentabilidade dessas atividades, ainda de uma forma rudimentar, assim entendida como a necessidade de se racionalizar a exploração extrativa de modo a não esgotar os recursos. Mais do que reflexo de uma ideologia ambientalista, ou até mesmo intervencionista, tais regulações refletem a evolução do conhecimento científico à época, que alterou a concepção da melhor forma de se explorar economicamente os recursos naturais.

Por fim, para buscar transformar a economia do país, o governo buscou atuar na atividade das indústrias que a iniciativa privada não demonstrou interesse em investir. A indústria de base, que fora deixada de lado do protecionismo da República Velha, pois interessava a importação de bens de capital para montar uma manufatura de bens de consumo não duráveis no país, foi criada a partir de empresas estatais, medida abrigada pelo conceito de Direito Institucional Econômico, ao se criar a pessoa jurídica que ia explorar a atividade diretamente.

Desse modo, pode traçar-se uma linha de evolução que identificou a forma como o Estado brasileiro passou a atuar com o objetivo de transformar as relações

econômicas herdadas do modelo colonial agroexportador. Os instrumentos jurídicos, que implementaram as diferentes políticas econômicas em cada período, revelam não necessariamente uma relação abstenção-atuação econômica, mas sim que mudou a forma e os objetivos da atuação e da presença estatal em um período histórico em que o Direito Econômico, como ramo do Direito, ainda não se via identificado, mas cujas ferramentas teóricas e didáticas deste campo do conhecimento permitiram a análise.

BIBLIOGRAFIA

A MENSAGEM do sr. Getúlio Vargas. **A Esquerda**. Rio de Janeiro, ano IV, n. 853, 1º out. 1930.

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: **A Ordem do Progresso** – Cem Anos de Política Econômica Republicana. Org. Marcelo de Paiva Abreu. Pp. 73-104. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ACCIDENTE no trabalho – Morte da vítima. **Revista dos Tribunaes**, a. XI, v. XLIV, fasc. 235, 16 set. 1922.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALBERNAZ, Cássio. O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei, e a história. In: **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p. 1-14, jan.-dez. 2022.

ANDRADE, Caio César Vioto de. A política da economia cafeeira: os conflitos entre as oligarquias republicanas no projeto do Convênio de Taubaté. In: **Crítica Histórica**, ano X, nº 20, pp. 251-274, dez. 2019.

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. Epílogo. La conformación de la matriz institucional del orden vigente. Una mirada de larga duración. In: **América Latina: la construcción del orden**. Tomo II. De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración. Buenos Aires: Ariel, 2012.

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. In: **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 133-150, set. 2003.

ARENDT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Trad. Pedro Duarte. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

ATALIBA, Geraldo. Caixa Econômica e serviço público: limites à lei federal sobre atividades financeiras – intervenção federal no estado?. In.: **Revista de Direito Público**, a. 21, n. 87, pp. 55-64, jul./set. 1988.

AXT, Gunter. A dimensão política e social do contrabando no Rio Grande do Sul. In: **História em Revista** (UFPel), Pelotas, v. 8, p. 69-110, 2002.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BAETHGEN, Walter. Esboço de um ensaio sobre a natureza jurídica da sentença proferida nos dissídios coletivos. In: **Novo Direito**, nº 11, v. II, pp. 147-149, abr. 1943.

BARBALHO, João U. C. **Constituição Federal Brasileira**: commentarios. 2ª ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e cia, editores, 1924.

BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

BARBOSA, Ruy. **A questão social e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. Restrição da liberdade de exportação estadual; inconstitucionalidade do acto estadual que a decreta – Competencia da justiça federal; Art. 60 letra a da Constituição Federal. In: **Revista Forense**, v. XXIV, pp. 201-215. Belo Horizonte, jul./dez. 1915.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões-IAPs. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, p. 102-127, 2011.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. In: **São Paulo em perspectiva**, 18(3): 33-40, 2004.

BELLO, Carlos Alberto. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. In: **Pesquisa & Debate**, v. 17, n. 1 (29), 2006.

BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na era Vargas. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v.1, n.1, p. 183-226, jul-dez de 2020.

_____. As origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253 - 263, 2013.

BESSONE, Darcy. **Renovação de locação**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BEVILAQUA, Clovis. Locação de predio urbano. Irretroactividade da lei de inquilinato. In: **Revista dos Tribunais**, v. XLIV, pp. 435-437. Belo Horizonte, jan./jun., 1925, p. 437.

BINENBOJM, Gustavo. Atos públicos de liberação e efeitos positivos do silêncio administrativo na lei de liberdade econômica: mutações do poder de polícia no domínio econômico. In: **Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no Direito brasileiro**. SALOMÃO, Luis Felipe. CUEVA, Ricardo Vilas Bôas e FRAZÃO, Ana (org.). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. In: **Estudos Avançados**, 14 (40), pp. 155-171, 2000.

BORMAN, Oscar. Prefácio. In.: BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa**, vol. XVIII, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. XLIII.

BOTELHO JUNIOR, Cid de Oliva. A crise cambial do encilhamento: algumas observações sobre a interpretação de Celso Furtado. In. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 275-294, jul./dez. 2003.

BOUÇAS, Valentim F. **Estudos Econômicos e Financeiros**: meio século de trabalho. Vol. II. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1953.

BOUÇAS, Valentim F. **O Café**. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1945.

BRASIL. Conselho Nacional do Trabalho. Tribunal Pleno. Processo nº 17.766-42. Relator Manoel Caldeira Netto. Publicado em 16/02/1943. In: **Novo Direito**, nº 9, v. II, fev. 1943.

BRASIL. Justiça Federal. Habeas Corpus. Julgador Aprigio Carlos Amorim Garca. Julgado em 23 de fevereiro de 1933. In: **Archivo Judiciario**, v. XXVI, abr./jun. 1933.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento n. 4.437. Relator Bento de Faria. Julgado em 08 de abril de 1927. In. **Archivo Judiciario**, v II. Rio de Janeiro, 1927.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível 2.427. Relator Pedro Lessa. Julgado em 22 de setembro de 1920. In.: **Revista do Supremo Tribunal Federal**, v. XXVII, abr. 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível n. 3.739. Voto do Ministro Edmundo Lins. In. **Archivo Judiciario**, v. III. Rio de Janeiro, 1927.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação cível n. 3.767. Relator Muniz Barreto. Julgado em 25 de junho de 1924. In: **Archivo Judiciario**, v. I, jan./mar. 1927.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus** n. 5.910. Relator Pedro Mibielli. 14 de julho de 1920.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro Edmundo Lins. Apelação Cível 3.283. In. **Revista Forense**, v. XXXVIII, Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1921.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** 7.921. Relator Ministro Barros Barreto. Julgamento em 15 jun. 1944. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/colac10078/false>>. Acesso em 27/03/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** 2.544. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Publicado em 08/11/2002. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur98580/false>>. Acesso em 01/04/2023.

BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina; DA LEMES LUZ, Cristiano. As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo uma revisão histórica. **Desenvolvimento em questão**, v. 2, n. 3, p. 95-117, 2004.

BUNDT, Roger. Liberal, interventora e mista: os perfis das políticas públicas de fomento ao cinema brasileiro no século XX. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 2, n. 2, p. 55-68, 2013.

BUZAID, Alfredo. **Da ação renovatória e das demais ações oriundas de contrato de locação de imóveis destinados a fins comerciais**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **“Custos dos direitos” e reforma do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2008.

_____. Curso elementar de Direito Econômico. Porto Alegre: Núria Fabris ed., 2014.

_____. **Direito econômico da comunicação social: fatores da produção e regime jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

_____. **Direito Econômico e Direito Administrativo: o Estado e o poder econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2006.

_____. **Direito Econômico: aplicação e eficácia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2001.

_____. **Direito, sistemas econômicos, fatores de produção e migrações**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2020.

_____. **Tributação e funções econômicas do Estado na Constituição: o papel do jurista**. São Paulo: Dialética, 2024.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; GONÇALVES, Vanessa Chiari. Os crimes contra a economia popular no Estado Novo na perspectiva do bem jurídico protegido. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 205-220, 2018.

CAMPOS, ANDRÉ GAMBIER. Setenta anos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Regulação do trabalho e instituições públicas**, p. 73-85, 2013.

CAMPOS, Carlos. **Sociologia e filosofia do direito**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Cardal, 1961.

CAMPOS, Francisco. Instituto do açúcar e do álcool – Fixação de preços – Contrôles da economia açucareira. In.: **Revista Forense**, mai./jun. 1953. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/classicos-forense/instituto-do-acucar-e-do-alcool/>>. Acesso em 08 mai. 2024.

_____. Mandado de Segurança Contra a Lei em Tese – Ato Normativo – Requisição de Aguardente pelo Instituto do Açúcar e do Alcool. In.: **Revista Forense**, set./out. 1954. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/requisicao-de-aguardente/>>. Acesso em 08 mai. 2024

_____. **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique, et al. A industrialização durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 277-313, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Dos governos militares a Prudente de Moraes/Campos Sales. In: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**, t. 3: O Brasil republicano. v. 8: Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 17-57, 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARTA encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII. Disponível em: <https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em 03 set. 2023.

CASAL, Vinícius Adami. **A lei de liberdade econômica à luz do direito econômico**: análise da lei nº 13.874/2019. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Estudos de Direito Público**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, 1914.

CASTRO, Marcus Faro de. A Dimensão Econômica da Efetividade dos Direitos Fundamentais. In: **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2021.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1943.

CERQUEIRA, João da Gama. **Tratado da Propriedade Industrial**. Vol. I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1946.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social Brasileiro**. São Paulo: Livraria Martins, 1940.

CHAVANTES, Ana Paula. Contribuições da reforma bancária de 1921 para estabilidade do mercado bancário brasileiro frente à Crise de 1929. In: **Leituras de Economia Política**. Campinas, v. 12, pp. 25-54, jan. 2006/dez. 2007.

CLARK, Giovani. O município em face do direito econômico. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG: a introdução do Direito Econômico no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 40, pp. 143-155, 2012.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes. **Constituição Econômica bloqueada**: impasses e alternativas. Teresina: EDUFPI, 2020.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil. In: **Revista de Política Agrícola**, ano X, n. 03, Jul-Ago-Set, 2001.

COELHO, Inocêncio Mártires. Aspectos positivos da Constituição de 1937. In: **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, 21(2):103-107, abr./jun. 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: **Ensaios e pareceres de Direito Empresarial**, pp. 453-472. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORRÊA, Maria Letícia. Os “Acordos de Washington” de 1942 e a criação da Companhia Vale do Rio Doce: apontamentos para uma história transnacional do desenvolvimento brasileiro. **Revista Maracanan**, n. 30, p. 111-132, 2022.

CORREIA, Telma de Barros. Delmiro Gouveia: a construção de um mito. In: **Cad. Est. Soc. Recife**, v. 12, n. 1, p. 25-62, jan./jun., 1996.

COSACK, Konrad. **Tratado de derecho mercantil**. 12ª ed. Trad. Antonio Polo. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1935.

CUBEROS, Jaime; FERNANDES, Diego. O imigrante e o movimento operário. **Travessia – Revista do migrante**, n. 7, p. 32-38, 1990.

DE CHIARA, José Tadeu. Moeda. In: **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 15, pp. 135-147, 1981.

DECISÕES do governo. **O Direito**, v. 20, t. 57. Rio de Janeiro: Typ. Montenegro, jan./abr. 1892.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016.

DINIZ, Arthur José Almeida. **Subdesenvolvimento e direito das gentes**. Belo Horizonte: Estudos Sociais e Políticos, 1977.

DUGUIT, Léon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. 4ª ed. Paris: E. de Boccard, 1923

ESPÍRITO SANTO. Apelação Cível n. 936. Julgado em 19 de agosto de 1927. Relator A. Botelho. In: **Archivo Judiciario**, v. IV, Rio de Janeiro, 1927.

FARIA, Guiomar Theresinha Estrella. **Interpretação econômica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

FARIA, Werter R. **Constituição Econômica**: liberdade de iniciativa e de concorrência. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: **Brasil em Perspectiva**. Org. Carlos Guilherme Mota, pp. 227-255. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1990.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. In: **Revista da USP**, São Paulo, n. 3, pp. 19-24, set./nov. 1989.

FERREIRA, Marieta de Moraes. PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: **O tempo do liberalismo oligárquico**: da Proclamação da República à Revolução de 1930 – Primeira República 1889-1930). Org. Jorge Ferreira, Lucília de Almeida Neves Delgado. Pp. 314-328. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FERREIRA, Waldemar Martins. O penhor rural e a cedula rural pignoratícia. In: **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 33, n. 3, p. 543-583, 1937.

_____. **Princípios de legislação social e direito judiciário do trabalho**. V. 1. São Paulo: São Paulo editora limitada, 1938.

FILOMENO, Felipe Amin. A crise Baring e a crise do Encilhamento nos quadros da economia-mundo capitalista. In: **Economia e sociedade**, vol.19, no.1. Campinas, Abr. 2010. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100006>.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FOX, Eleanor. **Cases and materials on the competition law of the European Union**. St. Paul: West, 2002.

FRANCO, Gustavo HB; CORREA DO LAGO, Luiz Aranha. **A economia da República Velha**, 1889-1930. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, 2011. Disponível em: < <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td588.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2024.

FRAZÃO, Ana. A sociedade cooperativa e o abuso de poder econômico. In: GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Sociedades cooperativas**. São Paulo: Lex, 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALVÃO, Laila Maia. Social constitutionalism in Brazil: the Brazilian Education Association and the writing of the 1934 Constitution. In: **Giornale di Storia Costituzionale**. V. 40 / II, pp. 241-258. Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020.

GIACOMIN, Alessandra Maria; LAKTIM, Mariana; BARUQUE-RAMOS, Julia. A seda no Brasil: panorama econômico e alternativas para a revitalização do setor. In.: **4º CONTEXMOD**, Blumenau, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Auditoria e Dívida Externa: lições da Era Vargas. In: FATTORELLI, Maria Lucia (org.). **Auditoria da Dívida Externa**: questão de soberania, pp. 111-121. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

GOULARTI FILHO, Alcides. Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro: uma trajetória de déficit financeiro e desenvolvimento econômico. **História Econômica & História de Empresas**, v. 12, n. 2, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18a ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 45 n. 179, pp. 241-244, jul./set. 2008.

_____. Caixa Econômica: encaixe obrigatório – recolhimento compulsório – resolução 1.093 do BACEN. In.: **Revista de Direito Público**, a. 22, n. 89, pp. 87-94, jan./mar. 1989.

_____. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de Segurança contra ato jurisdicional penal. In: **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Brasília, 7(2): 15-33, abr./jun. 1995.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. In. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 178, pp. 105-129, abr./jun. 2008.

HERRERA, Carlos Miguel. **A política dos juristas**: direito, liberalismo e socialismo em Weimar. Trad. Luciana Kaplan. São Paulo: Alameda, 2012.

_____. Estado, Constituição e direitos sociais. Trad. Luciana Caplan. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 28, pp. 127-144, jan/jun 2006.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios**. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 20ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**. Trad. Anders Wedberg. Cambridge: Harvard University Press, 1949.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOVACIC, Willian E. SHAPIRO, Carl. **Antitrust policy: a century of economic and legal thinking**. Berkeley: University of California, 1999.

LÁPTEV, V. **Derecho Económico**. Trad. René Gómez Manzano. Moscou: Editorial Progreso, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Sandro Grangeiro. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. **Revista do TCU**, n. 109, p. 99-110, 2007.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Política e Interesses**: As associações industriais, a política econômica e o Estado. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIMA, Hermes. Intervenção Econômica do Estado Moderno. In.: **Revista Forense**, v. 155, set./out. 1954. Disponível em: < <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/intervencao-economica-estado/>>. Acesso em 09 mai. 2024.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Trad. Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LYNCH, Christian Edward Cyril; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 05, n. 01, pp. 85-136, 2012.

MALTEZ, Rafael Tocantins. A lei n. 13.874/2019 (Lei da liberdade econômica) e a impossibilidade de licença ambiental tácita no contexto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; PICCELLI, Roberto Ricomini e MACIEL, Renata Mota (org.). **Lei da Liberdade Econômica Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

MARGALHO, Maurício Gonçalves. O pensamento econômico-social de Valentim Fernandes Bouças: organização político-empresarial, 1930-1940. **História e Economia**, v. 20, n. 1, p. 109-130, 2018.

MARSHALL, Alfred. **Principles of economics**. 8ª ed. Hampshire: Palgrave, 1920.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; ALVARENGA JUNIOR, Marcio. O primeiro mandato de Vargas: esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. In.: **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. Org. Victor Leonardo de Araujo, Fernando Augusto Mansor de Mattos. São Paulo: Hucitec, 2021.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5ª ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial**. V. III, Livro II. 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Francisco Campos, Carl Schmitt e a atuação do Estado na economia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

MISES, Ludwig von. **Ação Humana**: um tratado de economia. Trad. Donald Stewart Jr. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MONCADA, Luís S. Cabral. **Direito Económico**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2018.

MORAES FILHO, Evaristo de. **Estudos de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1971.

_____. **O problema do sindicato único no Brasil**: seus fundamentos sociológicos. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

MORAIS, Kátia; JAMBEIRO, Othon. Por uma economia política do audiovisual no capitalismo global. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, v. 22, n. 3, p. 185-204, 2020.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Um sólido anzol de aço: Estado e ação operária na República Velha. In. **Revista da Adusp**, p. 43-50, jun. 1997.

NEUHAUS, Paulo. A inflação brasileira em perspectiva histórica. In: **Revista brasileira de economia**. Rio de Janeiro, v. 32 (2), pp. 293-315, abr./jun. 1978.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

NUNES, Castro. **Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1949.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao Direito Econômico. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Nilda Nazaré Pereira. A Borracha da Amazônia, os Acordos de Washington e a Política Externa brasileira. **Anais do XXII Simpósio Nacional de História-ANPUH**, João Pessoa, 2003.

OPITZ, Oswaldo. **Lei de Luvas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1966.

ORIÁ, Ricardo. Uma voz feminina no Parlamento: Carlota Pereira de Queirós. Agência Câmara de Notícias [online], Brasília, 15 fev. 2021. **A Conquista do Voto Feminino**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-conquista-do-voto-feminino/carlota-queiros.html>>. Acesso em 17 abr. 2023.

OSÓRIO, Joaquim Luis. **Direito Rural**. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino editor, 1948.

PEREIRA, Caroline Nascimento; DE CASTRO, César Nunes. **O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: histórico, estrutura e financiamento**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

PEREIRA, Osny Duarte. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950.

PÉREZ, Marta García. El silencio administrativo en España. In: **Misión Jurídica**, vol. 6, n. 6, jul./dez. 2013, pp. 57 – 83. Bogotá: Revista de Derecho y Ciencias Sociales.

PILETTI, Laís Mazzola; COVOLAN, Fernanda Cristina. Justiça do Trabalho num Estado Liberal? Waldemar Ferreira, Oliveira Vianna e o debate que não terminou. In: **Acta Científica**, v. 27, p. 99-116, 2018.

PIMENTEL, Mendes. Concessão de favores a industria local. Interpretação de clausula contractual; erro material na redacção; emprego de uma palavra por outra; correcção. In: **Revista Forense**, v. XXXVI, pp. 65-70. Belo Horizonte, 1921.

_____. Responsabilidade nos delictos por via de imprensa. In: **Revista da Faculdade Livre de Direito do Estado de Minas Gerais**, v. IX, pp. 281-304. Belo Horizonte: Imprensa Official do Estado de Minas Gerais, 1914.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. A Constituição castilhistista de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 118, pp. 245-292, jan./jun. 2019.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição federal de 1937**. Tomo I. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti editores, 1938.

POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. Boston: Little, Brown, 1992.

PRADO JR, Caio. **História econômica do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969.

PRADO, Roberto Barreto. O Estado e o Sindicato: Relação de poder. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 183, p. 56-65, 1991.

QUINHALHA, Renan. **Contra a moral e os bons costumes: a ditadura e a repressão à comunidade LGBT**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

RAMOS, Pedro; PERES, Maria Thereza Miguel. O desmonte da legislação social e as relações entre usineiros, fornecedores de cana e trabalhadores rurais entre 1930 e 2010 no Brasil. **História Econômica & História de Empresas**, v. 21, n. 2, 2018.

REDIVO, André da Silva; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI): 1937-1969. In: **Revista de Economia Política**, vol. 42, no 4, pp. 1080-1102, outubro-dezembro/2022.

RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). In: **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 22, n. 1 (39), pp. 75-93, 2011.

RIO DE JANEIRO. Corte de Apelação, apelação cível n. 6.469, relator Sá Pereira, 10 de outubro de 1924. **Revista dos Tribunais**, v. XLIV, pp. 71-73. Belo Horizonte, jan./jun., 1925.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. A pesquisa agropecuária federal no período compreendido entre a república velha e o estado novo. **Cad. Dif. Tecnol.**, Brasília, 4(2): 129-153, maio/ago. 1987.

ROSSI, Willian. SILVA, Marluce Aparecida Souza e. A luta contra as dívidas: seu surgimento e sua manifestação no Brasil. In: **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 5, n. 9, p. 82-109, jul./dez. 2019.

ROURE, Agenor de. **O Orçamento**. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello & Cia, 1926.

SADDY, André. **Silêncio administrativo no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. In: **A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. O estado mínimo de Robert Nozick. In: **Síntese**, Belo Horizonte, v. 31, n. 100, pp. 225-238, 2004.

SANTOS, Rogerio Dultra. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, pp. 281 a 323, 2007.

SCHÄFER, Hans-Bernd; OTT, Klaus. **Lehrbuch der ökonomischen Analyse der Zivilrechts**. Berlin: Springer Verlag, 1986.

SCHLESENER, Anita Helena. Ética e política: observações sobre o liberalismo de Benedetto Croce. In: **Reflexão**, Campinas, 31(90), p. 11-19, jul./dez., 2006.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. 2a reimp. Madrid: Alianza, 1996.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8ª ed. Atualizador: Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. O STF no Egito: Greve e História do Direito no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 10, v. 02, pp. 1016-1045, Rio de Janeiro, 2019.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AZEVEDO, Fatima Gabriela Soares de. O tratamento jurídico da greve no início do século XX: o direito e a violência na greve de 1906. In: **Revista Direito e Práxis**, vol. 4, n. 7, pp. 68-84, 2013.

SOUSA, Guilherme Carvalho e. Comentários ao art. 3º, inciso IX e §§ 6º a 8º. In: **Lei da Liberdade Econômica – Lei 13874/2019 comentada artigo por artigo**. CRUZ, André Santa; DOMINGUES, Juliana Oliveira e GABAN, Eduardo Molan (org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança: Análise doutrinária de anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 45, n. 177, pp. 75-82, jan./mar. 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 2ª ed. Atual. e rev. por Terezinha Helena Linhares. Belo Horizonte: Fundação Brasileira de Direito Econômico, 1992.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TOPIK, Steven. **The political economy of the Brazilian State**. Austin: University of Texas Press, 1987.

TORELLI, Leandro Salman. Os interesses da elite paulista na criação da Caixa de Conversão: os debates parlamentares (1898-1914). In: **Leituras de Economia Política**, Campinas, (12): 1-23, jan. 2006/dez. 2007.

TORELLY, Paulo Peretti. **A substancial inconstitucionalidade da regra da reeleição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2008.

_____. **Soberania, Constituição e Mercado**: Direito dos povos ao desenvolvimento e a um regime democrático. São Paulo: IBAP, 2020.

TOSI, Pedro Geraldo Saadi; FALEIROS, Rogério Naques. O Café no Brasil: Produção e Mercado Mundial na primeira metade do século XX. In: **XII Congresso Brasileiro de História Econômica**. Niteroi, ago. 2017.

UM DIA da caça, outro do caçador... A “Equitativa”, desta vez, não paga um premio: recebe-o. **Hoje**: periodico de acção social, Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1923. Disponível em: <

<https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=830356&pesq=pichardismo&hf=memoria.bn.gov.br&pagfis=892>>. Acesso em 14 mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **NPH Digital**. Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. N. 42. Rio de Janeiro. Fev. 1938.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Edição fac-similar da de 1968. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIANA, Marcio Túlio. A CLT e seus 64 anos: entre aventuras, desventuras e sonhos. In: **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 81-97, jul./dez. 2007.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. Sociedade por cotas de responsabilidade limitada: redução a um sócio. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 17, pp. 194-221, 1976.

VIANA, Oliveira. **Problemas de Direito Corporativo**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, Rafael. A Constituição de 1891 e o laboratório jurídico-político brasileiro do estado de sítio. In: **História Constitucional**, núm. 12, setembro, 2011, pp. 327-349, Universidade de Oviedo, Oviedo, Espanha.

VILANOVA, Lourival. Teoria Jurídica da Revolução. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, pp. 59 a 103, n. 52, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, jan. 1981.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. V. 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WEBER, Max. **História geral da economia**. Trad. Calógeras A. Pajuaba. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

WEHLING, Arno. História do Direito e historicidade do fenômeno jurídico. In.: **Revista História do Direito**. Curitiba, v.2, n.2, p. 150-166, jan-jun de 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.