

A REGULAÇÃO NA ERA VARGAS: CAFÉ

Filipe Natal De Gaspari^{1*}, Jacintho Arruda Câmara²

1. Estudante de IC da Fac.de Direito da PUC/SP

2. Fac. de Direito – PUC/SP – Departamento de Direito Público/Orientador

Resumo:

O objetivo central deste trabalho consiste na análise histórica do programa de regulação e planejamento do setor cafeeiro adotado no Brasil nas décadas de 1930 e 1940 pelo Governo de Getúlio Vargas (GV). Apresenta dois eixos de pesquisa. Primeiro, identifica a estrutura de direito administrativo envolvida na regulação do setor cafeeiro no primeiro período da Era Vargas: os agentes da regulação, sua permeabilidade à ideologia de época e suas características ao editar normas envolvendo o produto. Segundo, mapeia, qualitativamente, a leitura feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), à época, dos litígios envolvendo o direito de livre iniciativa dos particulares cafeicultores em face das intervenções do Estado.

Palavras-chave: Regulação; Café; Era Vargas.

Apoio financeiro: PIBIC-CNPq

Trabalho selecionado para a JNIC pela instituição: PUC/SP.

Introdução:

O estudo da regulação econômica no primeiro período da Era Vargas, compreendido entre 1930 e 1945, é uma importante etapa para a compreensão do histórico de intervenção do Estado na disciplina dos setores produtivos no Brasil. O momento foi de grandes transformações. A década de 1930 foi palco de um fenômeno global de contestação das instituições liberais, tanto no plano das liberdades civis quanto das liberdades econômicas. A ascensão de movimentos políticos de cunho ditatorial, como o fascismo e o comunismo, figura como exemplo significativo de tal realidade (LOPES et. al., 2013). Em 1929, a quebra da bolsa de Nova Iorque, símbolo da “Grande Depressão” do capitalismo na década de 1920, contribuiria negativamente para esse ambiente político tumultuado, acirrando ainda mais os problemas sociais vividos à época (PELÁEZ, 1973; NETO, 2013).

Em tal cenário, o setor cafeeiro brasileiro passaria a ser regulado por um modelo ideológico intervencionista, não tão suscetível às ingerências da classe produtiva no planejamento do setor como na República Velha. Os produtores, por sua vez, questionaram tais políticas no STF.

Em face disso, duas foram as hipóteses fundamentais que guiaram esta pesquisa. Primeiro, a de que o Governo de GV teria posto em marcha modificações no paradigma de Estado, cujos reflexos poderiam ser percebidos na disciplina econômica do setor cafeeiro. Sugeriu-se que o ambiente seria favorável à regulação “de gestão”, “hard”, “endorregulatória” e, “monopolizada”. Como consequência, supôs-se encontrar um arquétipo de “centralização”, “execução” e “hierarquia” das práticas regulatórias no referido setor (MOREIRA, 2014). Segundo, imaginou-se encontrar um STF inclinado a uma retórica de defesa dos interesses da coletividade em detrimento do direito de livre iniciativa dos particulares cafeicultores. Sugeriu-se também que a Corte teria se declarado impossibilitada de se imiscuir nas razões do Poder Executivo em matéria de Direito Econômico e tenha chancelado as decisões proferidas pelas instâncias

regulatórias do café.

Como se vê, o segundo eixo de análise deste trabalho é a absorção das demandas envolvendo o setor cafeeiro pelo Supremo. Que papel jogou o STF na implementação da nova política de regulação do setor cafeeiro? A atuação e o desempenho históricos do STF são alvo de poucos estudos, inclusive entre juristas. Tanto a falta de interesse pela análise sistemática da jurisprudência, quanto o tratamento da história do direito como mera compilação acrítica de diplomas normativos vão de par com o menoscabo da literatura por uma compreensão do papel histórico de tal instituição. Este trabalho tem por base premissa diversa: entende-se que o estudo empírico da jurisprudência do Supremo é fundamental para que se compreenda a dinâmica concreta de aplicação e efetivação do direito em termos históricos.

Metodologia:

- Revisão de fontes históricas primárias e secundárias para a reconstrução do cenário de regulação do café.
- Análise qualitativa de julgados do STF envolvendo as políticas do Departamento Nacional do Café (DNC) MS333, MS339, MS356, MS366, RMS 564 e AC 7.121, AC 7.975, AC 8.094, AC 8.547.

Resultados e Discussão:

No primeiro caso, a hipótese era a de que o Governo de GV fez modificações no paradigma de Estado, cujos reflexos poderiam ser percebidos na disciplina econômica do setor cafeeiro. Sugeriu-se que o ambiente seria favorável à “centralização”, “execução” e “hierarquia” das práticas regulatórias (Egon Bockmann Moreira). Com a pesquisa, fixou-se duas características centrais do programa: sua baixa afeição pelas garantias e liberdades dos particulares produtores, em especial, pelo direito de propriedade; sua inclinação à adoção de um modelo regulatório diverso do adotado na República Velha, com centralização das competências regulatórias na figura da União. Essa última tinha forte inclinação autoritária e passou a acumular poderes desde o período do Governo Provisório (1930-1934). Inserem-se nesse processo: A 1. Taxação do café para financiamento da produção (Decreto nº 20.003/1931); 2. Taxação do plantio de novos pés de café (Decreto nº 19.688/1931); 3. Classificação do café pelo Estado e proibição da comercialização de cafés de tipos baixos (Decreto nº 22.916); 4. Criação do Departamento Nacional do Café (Decreto nº

22.452/1933); 5. Fixação de quota de equilíbrio (Decreto nº 22.121/1932). A hipótese ficou comprovada.

No segundo, imaginou-se encontrar um STF inclinado a uma retórica de defesa dos interesses da coletividade em detrimento do direito de livre iniciativa dos particulares cafeicultores, sob o argumento de a Corte não poder se imiscuir nas razões do Poder Executivo em matéria de Direito Econômico e que tenha, dessa forma, chancelado as decisões proferidas pelas instâncias regulatórias do café. No STF, porém, o uso da retórica de confronto entre interesses coletivos e individuais conduziu a metade dos ministros a reconhecer a inafastabilidade do direito de propriedade. Nos votos, essa tendência ficou clara na necessidade de o Estado submeter a *quota de equilíbrio* ao regime de desapropriação, mediante o pagamento de justa e prévia indenização aos cafeicultores atingidos. Embora o quadro de votações favorecesse o DNC, identificou-se, no Estado de compromisso (1934-1937), uma inclinação à valorização dos ideais liberais pela Corte na proteção dos direitos dos particulares afetados, na contramão da hipótese supracitada. A corroborar tal conclusão, identificou-se ainda dois julgados do STF no sentido de conceder indenizações aos cafeicultores prejudicados pela Resolução nº 6.337, do DNC, de acordo com o entendimento de que caberia ao produtor decidir sobre a destinação das sacas entregues ao Departamento (AC 7.975 e AC 8.547).

Conclusões:

O modelo regulatório do setor cafeeiro adotado na década de 1930 impôs restrições às garantias e liberdades dos particulares produtores de café, com centralização das competências regulatórias da mercadoria no DNC, autarquia da União. Ainda que o cômputo geral das votações da Corte seja favorável ao Estado, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal não teve uma postura passiva face à intervenção estatal, tendo destaque o discurso liberal e garantista de parte considerável de seus ministros.

Referências bibliográficas

ABREU, Alzira Alves de et. al (org.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós- 1930**. Rio de Janeiro: Editora FGV, CPDOC, vol. I, 2001;

ALVES FILHO, Ivan. **Brasil, 500 anos em documentos**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999;

- CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940;
- BALZ, Christiano Celmer. **Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da Era Vargas (1936-1945)**, dissertação de mestrado, apresentada para a Universidade Federal de Santa Catarina, em 2009;
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípios gerais de direito público**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958;
- COSTA, Emília Viotti (da). **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2.a ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006;
- DELFIN NETO, Antônio. O problema do café no Brasil. In: PELÁEZ, Carlos Manuel (org.). **Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: I.B.C, 1973;
- DEL RÍO, André. **La era Vargas y la trayectoria del Supremo Tribunal Federal de Brasil: un análisis histórico institucional 1930-1945**. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 7, no.2, maio-agosto, 2015, pp. 298-320;
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.); KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Funções Administrativas do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Tratado de Direito Administrativo, v. 4, 2014;
- FAUSTO, Boris. **Revolução de 1930 – Historiografia e história**. São Paulo: Companhia das letras, 1994;
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio. “Fundamentos e limites constitucionais da intervenção do Estado no domínio econômico”. In: **A Intervenção do Estado na Economia: o Caso Café**. Editora Universidade de Brasília, 1985;
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio: “Dogmática e Ideologia” In: **Função Social da Dogmática**; FONTES, André. “A dubiedade constitucional da Ordem Econômica”. In: **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011;
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6ªed. São Paulo: Atlas, 2011;
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954;
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007;
- LANDIM, José Francisco Paes. “Notas sobre um modelo de intervencionismo estatal na economia: a ‘quota de contribuição’ do café”. In: **A Intervenção do Estado na Economia: o Caso Café**. Editora Universidade de Brasília, 1985;
- MENDES, Conrado Hübner. “Reforma do Estado e Agências Reguladoras: estabelecendo os parâmetros de discussão”. In: **Direito Administrativo Econômico**. 1ªed. 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 2006;
- MOREIRA, Vital. **Auto-Regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997;
- MOREIRA BOCKMANN, Egon. “Anotações sobre a história do direito econômico brasileiro (Parte I: 1930-1956)”. Revista de direito público da economia. RDPE, v. 03, n. 11, jul./set, 2005;
- MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o Futuro do Direito da Regulação no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.) et. al. **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014;
- NETO, Lira. **Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)**, São Paulo: Companhia das Letras, 1ª Ed., 2013.
- LOPES, José Reinado de Lima. “The traditional dialogue between law and economics”. Revista Direito GV, 2005;
- LOPES, José Reinaldo de Lima (org); QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago dos Santos. **Curso de história do direito**. 3. Ed. São Paulo: Método, 2013;
- PELÁEZ, Carlos Manuel. Análise econômica do Programa Brasileiro de Sustentação do Café – 1906-1945: teoria, política e medição. **Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: I.B.C, 1973;
- PRATES DA FONSECA, Tito. **Autarquias administrativas: Instituto do Café. Departamento Nacional do Café**. Editora Saraiva & Comp. 1935;
- REALE, Miguel. “Política Nacional do Trigo”. In: **Nos quadrantes do direito positivo: estudos e pareceres**. 1ªed. São Paulo: Michalany Limitada, 1960;
- TRUDA, Leonardo. **A defesa da produção**

açucareira. Coleção Canavieira, nº6, 1971;

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2008;

VENANCIO FILHO, Alberto. “A intervenção do Estado no domínio econômico: alguns aspectos do caso café”. In: **A Intervenção do Estado na Economia: o Caso Café.** Editora Universidade de Brasília, 1985;

VIANNA, Francisco José Oliveira. **Problemas de direito corporativo.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1938;

VIANNA, Francisco José Oliveira. **Problemas de organização e problemas de direção: o povo e o governo.** 2ªed. Rio de Janeiro: Record, 1974.