

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Governo

CHARLES GROVE HAINES

Professor de Ciência Política da Universidade da
Califórnia

BERTA MOSER HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(continuação do Cap. V)

REGULAMENTAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Quando vivia o mundo dominado pela teoria individualista, não se considerava função do Estado proteger os cidadãos contra as condições sanitárias prejudiciais, deixou-se quase inteiramente a cargo da iniciativa privada, a promoção dos meios de defesa neste setor. Mas com a substituição da teoria individual pela social relativamente às funções de governo provocou uma radical transformação. A intervenção do Estado manifestou-se primeiramente no setor da defesa do povo contra as moléstias perigosas e mortíferas. Com a grande concentração da população nas cidades e a conseqüente disseminação das doenças devido às más condições sanitárias, o controle das mesmas por parte do Estado ampliou-se rapidamente. O desenvolvimento da ciência médica e outras relacionadas com o saneamento e a higiene aumentou os poderes do controle público. Tornou-se função do Estado evitar a propagação das doenças contagiosas por meio do isolamento, da vacina e outras medidas; fundar laboratórios e realizar investigações sobre as condições de saúde; prestar assistência a fim de manter padrões razoáveis de higiene da água, dos gêneros e das drogas; promover meios destinados a manter condições propícias à saúde e ao desenvolvimento físico dos cidadãos. Esta função é desempenhada pelas autoridades federais, locais e estaduais por meio de conselhos de saúde e de outros órgãos públicos que realizam investigações sobre as condições sanitárias e, por intermédio de outros instrumentos, divulgam informações e instruções a respeito de assuntos relacionados com a manutenção de bons índices de saúde. Em nenhum setor o aumento dos poderes do Estado atingiu mais vitalmente as vidas de seus cidadãos e prestou um serviço mais direto ao indivíduo.

No caso da saúde, as mudanças das condições, o desenvolvimento da ciência médica e o aparecimento de novos pontos de vista sobrecarregaram o governo de deveres e responsabilidades

no setor da assistência e das correções. O Estado assumiu gradualmente a responsabilidade pela assistência aos dependentes, aos inválidos e aos delinqüentes. Esta responsabilidade pode ser assumida por meio da concessão de subsídios às instituições filantrópicas ou educativas privadas com um sistema de fiscalização do trabalho desempenhado pelas mesmas ou por meio da fundação ou manutenção de instituições estaduais. Devido à variedade de funções desempenhadas, a similaridade dos problemas de administração envolvidos e a necessidade de algum instrumento eficiente de fiscalização das finanças dessas instituições, procurou-se centralizar o controle e a supervisão sobre todos os estabelecimentos por meio de uma junta estadual. Como em outros setores, não há apenas dificuldades de administração a enfrentar; a determinação da extensão que deve ter a assistência do Estado aos dependentes e inválidos e o grau da sua responsabilidade pela modificação das condições de vida dessas classes de pessoas, são os maiores obstáculos.

O raio de ação e a natureza do Governo muito mudaram realmente nesses últimos cinquenta anos. A princípio, o Governo era, acima de tudo, regulador e negativo: sua principal tarefa era a de manter a paz e a ordem enquanto os negócios eram livres. Hoje, o Governo está empenhado na administração de serviços sociais, mostrando-se mesmo positivo num determinado sentido. Há um século atrás, o Estado desempenhava a função de polícia, de soldado e de juiz. Hoje é médico, enfermeiro, professor, construtor de casas, segurador social, engenheiro sanitário, químico, proprietário e controlador de vias férreas, fornecedor de gás, de água e de energia elétrica, urbanista, distribuidor de pensões, transportador, fundador de hospital, construtor de estradas, etc., etc. A transformação das atividades do Estado de reguladoras ou de controle para as de prestação de serviços exigiu a criação de novos órgãos ou instrumentos e a adoção de novos métodos de organização administrativa.

A despeito das atividades reguladoras do Governo na sociedade moderna, as forças subterrâneas do individualismo e do capitalismo criaram uma ordem econômica que é extremamente instável. Em muitos sentidos, os vários planos de regulamentação da vida econômica foram insuficientes ou fúteis. Os sistemas de controle e de regulamentação dos bancos não defenderam os depositantes quando, no meio da crise econômica, milhares de instituições bancárias abriram falência. As leis *antitrustes* não impediam antigamente e, além disso, a constante fusão e concentração de estabelecimentos industriais em grandes consórcios e cartéis. As *bluesky law* não conseguiram evitar a emissão de ações e a venda de títulos que não estivessem garantidos por bens ou capacidade de renda. As leis destinadas a impor o respeito às normas justas no comércio e na indústria só impediram parcialmente as quedas de preço, as concessões, os conluíus, os salários exorbitantes e muitas outras práticas desonestas com que as firmas ou grupos conseguiam tirar as vantagens das outras para assim obter lucros extraordinários. Talvez sejam por demais complexos os fatores que atuam na vida econômica moderna para que possam os órgãos do governo exercer sobre os mesmos um controle que não seja muito limitado. Pode também acontecer que a regulamentação tenha sido introduzida com pouca energia ou indiferentemente, com pessoal de nível inferior ou órgãos mal providos de recursos financeiros. Depois de examinadas todas as modalidades de regulamentação, verifica-se que o braço protetor do governo só alcançou um número relativamente pequeno de novos setores da vida econômica e social.

No que pese a maior parte das relações econômicas, supõe-se que os controles automáticos dos métodos individuais e capitalistas promovem um natural reajustamento das relações entre indivíduos ou no seio de certos grupos na sociedade. Mas depois de uma série de períodos intermitentes de prosperidade econômica, pelo menos no que diz respeito aos próprios representantes de um grupo de pessoas possuidoras de um certo poder aquisitivo — e depois das desastrosas crises que a todos afetou (principalmente aos operários que viviam de pequenos salários e aos indivíduos cujo sustento dependia, pelo menos em parte, da sociedade), verificou-se a quebra do mercado de títulos em 1929, seguindo-a a devastadora depressão econômica. Pensou-se durante certo tempo que as forças naturais atuariam de modo a fazer mudar a maré. O Presidente Hoover insistiu que a América não devia lançar mão do *sistema de esmola*, tão característico da sociedade americana. Como porém a situação continuasse a piorar, o Presidente foi obrigado a sancionar a concessão de auxílios em alta escala ao comércio e às indústrias, esperando que esse auxílio fôsse aos poucos beneficiar o operariado ou aqueles cujos nomes estavam consignados na crescente lista dos desempregados e dos beneficiados pela caridade pública. Mas as desorganizações econômicas mundiais, com as altas tarifas adotadas em parte como simples represálias a fim de fazer face aos

nostros extremamente altos preços e com a política dogmática de nacionalismo e auto-suficiência, aliaram-se para destruir uma grande parte do intercâmbio mundial e para posteriormente paralisar a indústria e o comércio. A situação chegou ser tão grave e alarmante nos Estados Unidos, onde o Governo parecia não ser capaz de deter a avalanche, que ao chegar a oportunidade, os eleitores rejeitaram a plataforma e a política do partido que havia doze anos estava no poder, elegendo Franklin Delano Roosevelt na base de um programa que durante sua campanha tomou o nome de *New Deal*.

A POLÍTICA E O PROGRAMA DO GOVERNO

FRANKLIN ROOSEVELT

Os propósitos políticos e econômicos e as conseqüências do tão falado *New Deal* são por demais extensos para serem aqui descritos, embora de maneira sumária, dentro de tão curto espaço. Alguns dos objetivos (e dos meios a serem empregados para alcançá-los) serão com muita propriedade considerados como matéria pertinente ao setor dos fins e propósitos do próprio Governo em geral.

Com muitos dos bancos do país fechados e paralisadas as operações financeiras, uma lei bancária de emergência conferiu ao Presidente da República amplos poderes para regular as operações de crédito e para administrar a moeda, as reservas de ouro e prata e o intercâmbio com os demais países. Uma lei posterior estendeu a regulamentação federal aos bancos particulares, determinou que se separassem as atividades bancárias de vendas de títulos das de depósito e instruiu sobre a execução de um plano de seguro ou garantia dos depósitos a partir de 1 de janeiro de 1934. Conferiu-se também ao Presidente poderes para emitir notas da Reserva Federal e do Tesouro a fim de diminuir o valor ouro do dólar e restaurar a livre cunhagem de moedas de prata numa determinada proporção com o ouro. Para cumprir parte do programa proposto a "cláusula ouro" dos contratos do governo ou particulares foi declarada "sem valor". Com êsses poderes tomou-se uma série de medidas para ampliar o crédito e aumentar o meio circulante em benefício das transações comerciais.

Fazendo uso de outros poderes conferidos pelo Congresso em sua sessão regular de 1934, o Presidente Roosevelt fixou em 59,06 por cento de seu antigo valor ouro o padrão do dólar americano, criando uma moeda baseada no ouro em reserva mas não conversível ou resgatável em ouro. O precioso metal acumulado nos bancos da Reserva Federal foi transferido para o Tesouro com um acréscimo em valor de quase três bilhões de dólares. Dois desses três bilhões serão conservados como fundo de estabilização destinado a garantir o dinheiro dos Estados Unidos no setor do intercâmbio internacional. O principal pro-

pósito da nova política, segundo o próprio Presidente, foi o de "estabilizar os preços no mercado interno e proteger o comércio exterior contra os efeitos da depreciação das moedas estrangeiras".

Por meio de uma lei de assistência à agricultura, foi o Presidente investido dos necessários poderes para regular a venda e o consumo de produtos da lavoura, para licenciar os produtores e beneficiadores de produtos agrícolas a fim de limitar a produção às necessidades do mercado, para arrendar terras a fim de impedir que se tornassem ou continuassem a ser produtivas e para garantir o custo de produção. (1) Criou-se um grande fundo, tendo sido também necessário montar o necessário aparelhamento para a reforma das hipotecas das fazendas. De acordo com os dispositivos dessas leis, tomaram-se todas as medidas indispensáveis para restringir a produção de algodão, de trigo, de milho e de carne de porco, elevando-se os preços a fim de cobrir parte das despesas acarretadas com execução de um tal programa.

ADMINISTRAÇÃO DA RECUPERAÇÃO NACIONAL

Uma das mais importantes medidas da nova legislação foi a tomada com o National Industrial Recovery Act, cujos propósitos eram os seguintes: "Declara-se por este que existe um estado de emergência nacional que gera o desemprego generalizado e a desorganização da indústria, estado de emergência esse que afeta o comércio interno, prejudica o bem-estar público e destrói o padrão de vida do povo americano. Declara-se também que a política do Congresso é a de remover os obstáculos ao livre curso do comércio interno e externo cujo volume tende a diminuir; promover o bem-estar geral estimulando a organização da indústria com o propósito de promover a cooperação entre os grupos de um mesmo ramo; induzir os trabalhadores e os patrões a unirem seus esforços para a ação, cooperando para que sua união seja mantida, sob a sanção e supervisão adequada do governo; eliminar os processos desonestos de concorrência; promover o mais completo aproveitamento da atual capacidade produtiva das indústrias; evitar as indevidas restrições à produção (a não ser quando são necessárias); aumentar o consumo de produtos industriais e agrícolas com a elevação do poder aquisitivo do povo; reduzir o número de desempregados e procurar remediar o mal do desemprego; aperfeiçoar os métodos de

(1) Por intermédio do Departamento da Agricultura o governo americano de um certo período para cá vem realizando experiências e estudos de especial interesse para os agricultores, estudos esses que dizem respeito à química do solo, o trato dos animais e das plantas, o controle das doenças e a manutenção das quarentenas. Em colaboração com os governos estaduais mantém escolas de agricultura com estações experimentais bem equipadas e serviços de extensão destinados a prestar informações e conselhos aos lavradores e fazendeiros em geral. Além desses serviços contínuos e regulares, uma série de leis já sancionadas visam prestar auxílio especial aos homens do campo.

trabalho, restaurar a indústria e conservar as fontes de recursos naturais.

Para alcançar esses objetivos, o Presidente pode aprovar códigos que regulam os processos honestos de concorrência e se as indústrias recusarem a produzir, poderá ele também pôr em vigor um regulamento para as mesmas; pode limitar a importação quando em desrespeito aos códigos ou acordos e pode exigir que esta indústria ou ramo de negócio se submeta ao regime de licenciamento prévio. O operariado fica autorizado a sindicalizar-se e a entabular negociações coletivas, considerando-se ilegais os contratos que proíbem ou exigem a sindicalização porque não se pode obrigar ninguém a ingressar ou a não ingressar num sindicato. Os empregadores devem respeitar as disposições legais sobre o número máximo de horas de trabalho, salário mínimo e condições de trabalho com que o Presidente tenha concordado ou que forem por eles determinados. Inclui a lei a concessão de uma vultosa verba para o programa de obras públicas. De acordo com esse plano o número máximo de horas de trabalho por semana será de trinta horas; serão pagos salários justos e razoáveis, "que compensarão suficientemente por tão poucas horas de trabalho e para garantir um padrão de vida decente e um certo conforto" e "será empregado o número máximo de braços em vez de máquinas, sempre que isto for praticável e estiver de acordo com as boas normas de economia e tendo em vista a vantagem do público".

De acordo com essa lei, a Administração da Recuperação Nacional foi criada com o objetivo de subordinar todas as indústrias e negócios a códigos e licenças, aumentando o número de empregos com a diminuição do de horas de trabalho, evitando a diminuição dos preços, a concorrência desonesta e as condições muito severas de trabalho em que se exige demais do operário pagando-lhe em troca muito pouco e fixando os salários mínimos e o número máximo de horas de expediente a fim de aumentar o número de empregados por indústria ou estabelecimento. Fixou-se um salário mínimo e proibiu-se o trabalho de menores, fixando-se também em dezesseis anos a idade mínima para o trabalho. Garantiu-se ao operariado o direito de se organizar e de se fazerem representar por pessoas de sua própria escolha. Fixaram-se padrões de probidade na conduta dos negócios, condenando a redução de preços, os descontos e bonificação, exigindo, via de regra, métodos uniformes de contabilização e de registro. Pretendia-se que os termos do código fossem postos em vigor, de uma maneira geral por órgãos integrados na própria indústria. Enquanto a tendência for a favor de uma autonomia ou independência dentro de uma indústria, as organizações subordinadas ao código serão similares às dos cartéis alemães destinados como são a sustentar e reforçar a indústria protegendo-a contra prejuízos e a evitar as medidas nocivas que usualmente acompanham as reduções de preços.

Os principais aspectos do programa de recuperação podem ser resumidos da seguinte ma-

neira: (2) Primeiro, o método usual de impedir às fusões ou combinações e de promover a sua dissolução por processo judicial, é substituído por um plano que prevê as combinações destinadas a levar avante empreendimentos industriais e procurar limitar as tendências monopolistas e para obter lucros excessivos. Segundo, o programa envolve um reconhecimento mais definido dos direitos que assistem ao operário de participar do desempenho de atividades industriais e de defesa dos seus interesses. Terceiro, o método de cooperação ocupa o principal lugar no ajustamento das questões relativas à indústria e à agricultura, na determinação da natureza e extensão da produção, na fixação dos preços e na manutenção dos padrões. A agricultura é considerada igual à indústria com respeito ao auxílio e às vantagens que devem ser objeto de acôrdo e relativas ao desenvolvimento do programa de recuperação. Há, de fato, um reconhecimento definido das desigualdades na organização e orientação dos agricultores em matéria de defesa contra os perniciosos efeitos da indústria mecanizada. Em quarto lugar, o programa de recuperação repudia a idéia de que a miséria e a angústia dos desempregados se devem a sua própria indiferença, fraqueza e falhas e defende a tese de que a assistência do Governo visa auxiliar a sua reabilitação e volta à vida econômica normal e independente. Quinto, por meio do contrôle dos bancos e do crédito, da criação de corporações do Estado e impostos especiais, o programa de recuperação tem por objetivo colocar muitos interesses privados sob o contrôle de um conselho nacional e de uma supervisão central. "Se nessas coisas não se distingue um traço perfeito de novidade", observa os Professôres Beard e Smith, "há nelas uma subtileza e uma importância suficientes para fazerem com que o *New Deal* seja o sinal de rompimento com o passado histórico e o advento de um futuro de caráter coletivo".

Muito embora as principais partes do programa de recuperação compreendam os sistemas monetários e de inflação, o programa de reajustamento agrícola e a Administração da Recuperação Nacional, outros aspectos do *New Deal* são de pouco menos importância. Uma quase paralisia do sistema nacional de transporte acarretou a nomeação de um coordenador federal de transporte a fim de promover a redução da duplicação desnecessária dos serviços e do equipamento e para evitar desperdícios desnecessários. Para esse fim, o coordenador exerce supervisão geral sobre as estradas troncos e suas subsidiárias. Auxílio federal foi prestado às estradas de ferro pobres ou falidas.

Criou-se uma *Horne Owner's Loan Corporation* a fim de emitir títulos e trocá-los por hipotecas de casas, hipotecas essas em mãos de particulares e fazer empréstimos em dinheiro com o propósito de resgatar essas hipotecas as dívidas

de impostos ou execução de indispensáveis reparos. Este auxílio só era prestado quando havia ameaça de perda da propriedade por vencimento de hipoteca ou venda em hasta pública a fim de pagar impostos em atraso. A *Civil Works Administration* foi dotada com uma grande verba para que desse emprêgo a milhões de pessoas que não haviam conseguido colocação nos grandes planos de obras públicas em execução ou no de desenvolvimento da indústria, planos esses que o governo estava fomentando. Esta forma de auxílio do Estado ao desempregado suplementou a medida da criação do *Civilian Conservation Corps* (Corpo de Conservação Civil) empenhado nos trabalhos de reflorestamento e o auxílio governamental aos campos de alojamento provisório dos desempregados. Pelo *Wagner Employment Agency Act* aprovado em junho de 1933, iniciou-se a execução de um programa de cooperação entre os órgãos estaduais e federais de provimento de empregos, com o auxílio federal em apoio dos Estados que puserem em execução planos adequados de colocação de trabalhadores. Muito embora fôsem relativamente pequenas as subvenções concedidas como auxílio direto aos que estavam passando necessidades reais, o governo prestou assistência aos órgãos filantrópicos e de socorro comprando grandes partidas de gêneros alimentícios e pondo-as à disposição dos que delas necessitavam.

Uma lei sobre títulos modelada pela legislação inglesa exigiu que fôsem registrados na *Federal Trade Commission* os que fôsem destinados a venda no mercado interestadual e o preenchimento de um prospeto pelo qual a companhia signatária era responsável. A *Tennessee Valley Authority* foi criada para realizar a construção e promover o desenvolvimento do projeto *Muscle Shoals* em Alabama, para levantar novas represas, gerar e transmitir força elétrica para toda a região compreendida pela Bacia do Rio Tennessee. Entre os objetivos da lei que a criou, estava o de promover o desenvolvimento industrial, evitar as inundações e a erosão, auxiliar os trabalhos de reflorestamento e promover a melhor utilização das terras.

A tão tardia reorganização dos órgãos administrativos ou do executivo do governo federal foi decretada afinal pelo Congresso tendo o Presidente Roosevelt tomado as primeiras medidas nesse sentido. Muito embora se fizesse todo o esforço possível em vários setores para reduzir despesas — inclusive a redução dos proventos e benefícios dos veteranos, a fim de aliviar o orçamento federal, outras verbas a mais foram concedidas para fim de assistência e de socorro aos desempregados tendo outras atividades do plano de recuperação contribuído para aumentar ainda mais os gastos do governo aumentando também a dívida pública (3).

(continua)

(2) Este sumário segue em parte as conclusões de Charles A. Beard e George H. E. Smith em *The Future Comes: A Study of the New Deal* (The Macmillan Company, 1933) pág. 161.

(3) Para uma melhor apreciação dos aspectos financeiros do programa de recuperação, vide o cap. XXI da obra de Lewis L. Lorwin, *Advisory Economic Councils* (Brookings Institution, 1931).