

## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)

E

BERTA M. HAINES

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação do Cap. V)

### NOVOS PROPÓSITOS DO GOVERNO

Como conseqüência da nova legislação, montou-se recentemente nova máquina administrativa, introduzindo-se então certas modificações nas relações entre o governo e a sociedade. — Verificara-se o reconhecimento do fato de que os seres humanos não podem ser indefinidamente sacrificados aos milhões em benefício da livre manifestação das forças econômicas. Acreditou-se, além disso, que esforços organizados capazes de criar um mecanismo econômico tão eficiente também poderiam ser utilizados para evitar o triste dobre de finado pela vida e pela saúde exigido pelos reajustamentos nas modernas condições de existência.

O contróle centralizado das forças sociais e industriais é tido como uma conseqüência inevitável do progresso econômico da época. Muito embora nos dez anos que se seguiram à primeira conflagração mundial o povo americano estivesse disposto a tolerar um governo dispendioso, queria ele também que esse governo interferisse o menos possível em seus negócios particulares. Atualmente, o povo quer um governo que não saia muito caro à nação; mas já pensa que ele deve realmente controlar a política e as atividades econômicas. Para muita gente o progresso não está na criação de um super-estado que controle e domine a vida social e individual em seus aspectos nacionais e internacionais, mas, sim, no desenvolvimento e ampliação de órgãos semi-autônomos dentro da estrutura do Estado. As tentativas de auto-regulamentação dos negócios, tentativas essas realizadas de forma definida em muitos setores da indústria sujeitos à supervisão do governo, revelam que existe de fato uma tendência de promissoras possibilidades.

Se essas tendências persistirem e se forem estimuladas, o objetivo de impedir o pagamento de salários excessivamente baixos, o regime de trabalho em condições muito duras e a prática de atos desonestos que contribuam para baixar o padrão de vida do trabalhador ou que atentem contra a segurança, a saúde e a vida do operariado será cada vez mais importante para o governo. De outro lado, será cada vez mais necessário o emprêgo da força de que dispõe o poder público para evitar que sejam usados os processos desonestos de negócios, para coibir os lucros excessivos e a proliferação dos monopólios. Entre os dois extremos, não só será permitida a mais ampla regulamentação possível como será mesmo defendida e posta em prática pelo governo essa regulamentação. Como parte do plano de regulamentação das atividades econômicas haverá, como nunca houve, o mais completo sistema de contróle dos bancos, do crédito e da moeda.

Hoje, a questão mais importante é a seguinte: produzirá resultado a tentativa de adaptar um sistema individualista e capitalista a uma ordem econômica dirigida? Apesar de haver mais gêneros alimentícios, mais artigos de vestuário, mais casas de moradia, mais conforto do que antigamente, ainda existem milhões de pessoas que passam fome ou que vivem precariamente com pouco mais do que é estritamente indispensável à subsistência. Já não tem valor a tese de que a simples força da lei da oferta e da procura e a atuação normal das leis econômicas que regem a sociedade capitalista atual bastarão, por si só, para salvar a situação.

Sabemos hoje que a produção, visando exclusivamente o lucro, tanto pode ser eficiente como insuficiente. Que, muito embora o lucro numa

pequena empresa privada seja um índice de eficiência, numa grande empresa pode ser um índice de roubo e exploração em grande escala.

Foi da falta de controle da ganância e das ambições exorbitantes dos indivíduos empenhados na produção de mercadorias e na manipulação de capitais e créditos que resultou, em grande parte pelo menos, o desastroso pânico de 1929 e as suas terríveis consequências. A não ser que possa o governo tomar algumas medidas reguladoras a fim de impedir que os interesses egoísticos voltem a dominar o mercado de títulos e a se apropriar do lucro das empresas em benefício próprio, só podemos prever um desastre de natureza idêntica ao de 1929 em futuro bem próximo.

### PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Em consequência da Primeira Grande Guerra e dos sucessos políticos e econômicos dela oriundos, verificou-se um movimento em prol da suplementação dos poderes legislativos, executivos e judiciários tendo em vista estabelecer o controle das atividades econômicas e políticas por meio dos conselhos de economia. Um dos primeiros atos do regime bolchevista na Rússia foi o de criação de um Conselho Nacional Supremo de Economia. Foi confiada a esse órgão a tarefa de nacionalizar as grandes indústrias do país e de supervisionar o exercício do controle do operariado em toda a Rússia. Por força de um decreto executivo tornou-se esse conselho órgão regulador supremo do sistema industrial soviético. Até o momento, a maior tentativa de controlar a vida econômica de um povo foi a consubstanciada no Plano Quinquenal soviético destinado a estimular a indústria e a produção e a exercer o controle sobre a distribuição de artigos e bens. Muito embora sejam bastante díspares as opiniões a respeito do êxito do plano e dos resultados de ordem estável por ele alcançados, concorda-se de uma maneira geral que ele serviu para impedir sofrerse o povo russo os nocivos efeitos da depressão que atingiu a todas as nações.

A experiência russo-soviética foi cedo acompanhada pela formação de conselhos econômicos na Alemanha e na Tchecoslováquia, conselhos esses previstos nas respectivas constituições aprovadas entre 1918 a 1920, empreendendo também a França a implantação de plano idêntico com a formação de um conselho econômico voluntário. Mais de uma dúzia de órgãos desse tipo e dessa natureza foram criados em vários países variando entre 50 (França) e mais de 300 (Alemanha) o número de seus integrantes. Os membros desses conselhos são, em alguns casos, eleitos pelas orga-

nizações econômicas e associações de classe, de acordo com os regulamentos baixados pelo governo e, em outros casos, aquelas associações preparam a lista dos candidatos aos cargos do conselho, nomeando então o governo os respectivos membros dentre aqueles consignados nessa lista. Os componentes do conselho geralmente representam grupos do setor da agricultura, da indústria, do comércio, dos bancos, dos transportes e das profissões. Os consumidores são nele representados pelas municipalidades e cooperativas.

Podiam ser esses conselhos classificados em três grupos: primeiro, regulador e de planejamento, como o da União Soviética e o Conselho Econômico Nacional da Itália; o representativo e consultivo, como o da Alemanha, Tchecoslováquia e França, cuja principal atribuição era a de aconselhar o governo sobre matéria econômica e social e, terceiro, o consultivo, como o Conselho Econômico Consultivo da Inglaterra sob cuja tutela se formam grupos para prestar assistência ao governo dando-lhe pareceres e orientações técnicas. (1)

A idéia e o motivo da criação desses conselhos econômicos foram produto do fato de os interesses econômicos passarem a ocupar um lugar proeminente na sociedade e do desejo de se pôr em vigor planos definidos de reforma social e econômica. O capital e o trabalho deviam ter iguais oportunidades de contribuir para ou participar do plano de reajustamento ordenado de suas mútuas relações e também daquelas que mantêm com o Estado. O melhor trabalho é o que realizam os conselhos consultivos (como o da França) em que os respectivos membros se reúnem com as autoridades executivas do governo para preparar relatórios sobre as questões econômicas e sociais como construção de casas, desemprego, energia hidrelétrica e aviação comercial.

Muito embora significassem esses conselhos um novo ponto de vista e uma nova maneira de estudar os problemas políticos, eles constituíram, em certos casos, motivos de desapontamento para seus idealizadores. Os órgãos legislativos os viam como rivais e tudo fizeram para restringir seus poderes acabando os governos por transformá-los em simples órgãos de administração.

Há um acordo geral de que é pequena a influência dos conselhos sobre a legislação. E' notável, observa o Dr. Lorwin, "a maneira inteligente com que os grupos estão fazendo de uma grande reforma uma coisa insignificante". Os conselhos tornaram-se órgãos destinados principalmente a facilitar e a socializar a elaboração de planos de política econômica nacional defendidos pelos partidos mais fortes e pelos líderes do go-

(1) *Advisory Economic Council*, de Lewis L. Lorwin (The Brookings Institution, 1931).

vêno. Acredita o Dr. Lorwin que "o fato de poderem conselhos econômicos desenvolver ou criar uma função permanente da estrutura política e jurídica da civilização ocidental, depende em parte da sobrevivência das instituições democráticas em geral e, noutra parte, da sua capacidade para resolver os problemas que deram origem a êsses órgãos". (2)

Tomando por modelo a organização e a política do War Industries Board criado durante a primeira guerra mundial, foram feitas numerosas propostas de instituição nos Estados Unidos de um conselho nacional das indústrias ou conselho econômico. Aumentou muito, porém, o movimento em prol do planejamento econômico e social devido ao amplo alcance e às desastrosas conseqüências da depressão que teve início em 1929. Os muitos planos propostos a partir de então podem ser classificados entre quatro tipos principais: primeiro, o do conselho administrativo com poderes para impor suas regulamentações; segundo, o do conselho consultivo de acôrdo com o modelo europeu concebido para servir de órgão de assistência ao Congresso e aos legislativos estaduais; terceiro, o de congregação de empregadores de um determinado ramo de indústria, sujeitos ao contrôle e supervisão limitados do govêrno; quarto, o de uma organização nacional criada pelas indústrias, com órgãos locais que trabalham em íntima colaboração uns com os outros. Êstes tipos, o primeiro e o segundo eram organizados como repartições públicas e os do terceiro e quarto eram organizações voluntárias que deviam prestar assistência a tôda a indústria.

Para o Professor Beard que elaborou um dos mais discutidos planos e muito contribuiu para que fôsem tornadas públicas outras propostas de natureza idêntica, o desafio ao capitalismo e os esforços empregados com o objetivo de responder a êsse desafio por meio de uma conjugação da liberdade individual e da iniciativa com o planejamento e o contrôle coletivo, pareceu marcar o início de uma nova fase no desenvolvimento intelectual e moral da humanidade. O plano Beard previa a criação de um conselho econômico nacional pelo Congresso, conselho êsse que seria assistido por um órgão extra encarregado de preparar a estratégia e de fazer o planejamento, tendo em vista assegurar a unidade de direção de todos as corporações empenhadas na produção de coisas necessárias à vida do indivíduo. Êste órgão desempenharia a função de co-

ordenar os vários setores da economia a fim de promover o necessário abastecimento dos principais artigos de alimentação, vestuário e abrigo e regular suas interrelações — financeiras, administrativas e distributivas (3). Cada indústria ou grupo de indústria formaria um consórcio e teria o seu próprio órgão de planejamento que cooperaria com o conselho nacional. Entre as atribuições dêsse conselho está a de determinação dos critérios em que seriam baseados os serviços padrões, as taxas equitativas e uma justa margem de lucros para os capitais prudentemente investidos.

Contrastam com êsse plano as propostas de Henry I. Harriman, Presidente da Câmara de Comércio dos Estados Unidos e de Gerard Swope, Presidente da *General Electric*, os quais pretendiam implantar um programa de produção e distribuição que seria da iniciativa dos próprios círculos do alto comércio e da indústria. Reconhecendo a necessidade da centralização do contrôle e da direção das atividades econômicas êsses planos têm como principal objetivo a defesa da iniciativa privada a da livre concorrência a que se deve tantos progressos substanciais e impor um certo contrôle para diminuir as flutuações que tão severamente afetam o campo dos negócios. Era desejo de Harriman que os negócios pusessem suas coisas em ordem com a menor cooperação ou contrôle possível do govêrno. Swope, por sua vez, queria que as associações de classe de cada setor dos negócios ou das indústrias que tivessem cinquenta ou mais empregados, agissem sob a supervisão do Federal Trade Commission ou do Departamento do Comércio a fim de estabelecerem ambos as normas de ação, determinarem a simplificação e padronização dos respectivos produtos, estabilizarem os preços e considerarem devidamente tôdas as questões que podem surgir, de tempos a tempos, relativas tôdas elas ao desenvolvimento e progresso da indústria e do comércio para assim promover a estabilização do trabalho (empregos) e prestarem os melhores serviços ao público. (4) Um conselho de administração seria criado para auxiliar os trabalhos de proteção aos empregados.

Todos os planos econômicos propostos estavam baseados na idéia de que não era possível permitir fôsse avante a crise econômica e de tra-

(2) *Ibid*, pág. 54.

(3) *America Faces the Future*, editado por Charles A. Beard (Houghton Mifflin Company, 1932) pág. 124.

(4) *Stabilization of Industry*, artigo de Gerard Swope em *America Faces the Future*, pág. 160.

balho com a conseqüente miséria e insegurança que coexistiam com a grande quantidade de matérias-primas e artigos manufaturados mais do que suficiente para atender as necessidades de todo o mundo. O plano era uma resposta à questão de serem ou não produto dos fatores humanos (que podem ser controlados por meio de medidas inteligentes) os aparecimentos inexoráveis dos ciclos de expansão, de explosão e de retraimento dos negócios com as suas conseqüentes calamidades.

Muito embora a maioria dos planos apresentados à consideração do público vise corrigir os males do capitalismo, deixando, porém, intatos os elementos básicos do seu sistema, há uma grande variedade deles que nos conduziriam progressivamente à adoção dos princípios e políticas do socialismo ou do comunismo. Medidas extremas desse tipo não se recomendam à grande maioria do povo americano; mas os aspectos principais do programa de recuperação do governo federal revelam que há uma evidente tendência para o controle socialista da vida econômica. (5)

O imenso volume das tarefas a serem executadas para que se possa implantar um plano ainda que parcial para algumas indústrias, mostram que o progresso na direção de um plano nacional inteligente só pode processar-se vagarosamente. Para levá-lo a cabo sob a orientação

(5) Vide *America Faces the Future; American Planning in the Words of its Promoters: The Annals* (março de 1932); *A New Deal*, de Stuart Chase (The Macmillan Company, 1932); *A Planned Society*, de George Soule (The Macmillan Company, 1932).

de instituições democráticas e representativas é, porém, preciso que se introduzam algumas difíceis modificações e ajustamentos no nosso mecanismo legal e político.

#### BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

YONG JAMES T., *the New American Government and Its Work*, (The Macmillan Co., 1933) terceira edição, cap. XII, XIV, XXXI e XXVII.

BEARD, CHARLES A., e BEARD, WILLIAM, *The American Leviathan. The Republic in the Machine Age* (The Macmillan Co. 1930) cap. XIV, XIX.

CRAWFORD FINLA GOFF, *Readings in American Government* (F. S. Crofts & Co., 1923) edição revista, cap. XXIV.

BERMAN, EDWARD, *Labor and the Sherman Act*, (Harper & Brothers, 1930) Common John R., e Andrew, John B., *Principles of Labor Legislation* (Harper & Brothers 1927), edição revista. Callcott, Mary S., *Principles of Social Legislation* (the Macmillan Co., 1932) Epstein, Abraham, *Insecurity — a Challenge to America* (Harrison Smith & Robert Haas, Inc., 1933) Berle, Adolf A., Jr., e Means, Gardiner C., *The Modern Corporation and Private Property* (Comerco Clearing House, 1932) — *America Faces the Future*, editado por Charles A. Beard (Houghton Mifflin Co., 1932).

BEARD, CHARLES A. e SMITH GEORGE H. E. *The Future Comes: A Study of the New Deal* (the Macmillan Company, 1933). Lindly, Ernest K., *the Roosevelt Revolution* (the Vicking Press Inc., 1933) Roosevelt, Franklin D. *On Our Way* (The John Day Company, 1934) Blachly F., e Oatman, Mirian E., *The Government and Administration in Germany* (John Hopkins Press, 1928) caps. XVI — XVIII.

HAMILTON, W. H., "AFFECTATION WITH a PUBLIC INTEREST", *Yale Law Journal* (Janeiro de 1930) vol. XXXIX, pág. 1.089.

(Continua)