

DOCUMENTÁRIO

RELATÓRIO HOOVER

O Grande Governo

Pode êle funcionar eficientemente?

SÍNTESE EXTRAÍDA
DO SUPLEMENTO DE "FORTUNE"
MAIO DE 1949

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(continuação)

Uma síntese dos relatórios parciais da COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT.

(IV PARTE)

O DEPARTAMENTO DO TESOURO

COM o advento das organizações governamentais de proporções consideráveis, a tarefa de administrar as atividades financeiras aumentou tanto em seu volume como em sua complexidade. Nos últimos vinte anos a receita federal passou de 4 para 40 bilhões. O juro sobre 253 bilhões da dívida nacional é hoje de 5,25 bilhões por ano ou, seja, quase um têrço dessa dívida em 1929. Devido a essa grande alteração, a administração fiscal passou a exercer enorme influência sobre a economia nacional e mundial.

O Departamento do Tesouro se ampliou desde que aumentaram seus encargos. Para arrecadar mais impostos, administrar a dívida nacional e, por outro lado, desempenhar a função de diretoria de finanças do govêrno, o Departamento do Tesouro dispõe agora de 90.000 servidores. Sua organização e seus métodos de trabalhos não melhoraram, porém, são obsoletos! O departamento em aprêço encarrega-se, por exemplo, de trabalhos que, realmente, são da competência de outros órgãos enquanto várias atividades de administração fiscal são desempenhadas por repartições que não integram sua estrutura. Para que o departamento volte a ser o órgão central das finanças públicas, é mister que êle passe por uma reorganização completa.

ITENS

A fiscalização bancária é realizada não só pelo *Treasury's Comptroller of the Currency* e pelo *Federal Reserve Board* como também pelo *Federal Deposit Insurance Corporation*, órgão autônomo cujo encargo é zelar pelos interesses dos 95 milhões de pessoas que têm conta em 13.613 bancos. (1)

O Tesouro administra o Fundo de Estabilização e também o empréstimo à Inglaterra. As importantes transações financeiras internacionais do Banco de Importação e Exportação estão, porém, fora do alcance de seu contrôle.

A *Reconstruction Finance Corporation* (2) é outro órgão que está fora do Tesouro. E' responsável apenas perante o sobrecarregado Presidente da República. Considerando, porém, o fato de que o Chefe do Executivo não dispõe de tempo para supervisionar pessoalmente as atividades destes órgãos, verifica-se que, na prática, êles não estão subordinados a ninguém.

(1) Controlador da Moeda do Tesouro, Conselho de Reserva Federal e Corporação Federal de Seguro de Depósito.

(2) Corporação de Reconstrução Financeira.

Há atualmente na administração pública trinta unidades empenhadas em fazer, abonar e segurar empréstimos. Elas estão, integral ou parcialmente, subordinadas a sete diferentes departamentos ou órgãos e sete delas estão diretamente subordinadas ao Presidente da República.

RECOMENDAÇÕES

1. O Departamento deve passar por uma reorganização geral para que possa realizar o seu trabalho, eficiente e economicamente. O *Bureau of Internal Revenue* e o *Bureau of Customs*, por exemplo, devem fundir-se para formar um *Consolidated Revenue Service*. (3)

2. Para aliviar o Tesouro de seus encargos atuais cuja natureza não seja fiscal, são sugeridas as seguintes modificações: o *Bureau of Federal Supply* deve ser integrado num *Office of General Services*; a *Coast Guard* e provavelmente certas funções que interessam à navegação marítima e que são desempenhadas pelo *Bureau of Customs* deverão passar para o Departamento do Comércio; o *Bureau of Narcotics*, mais interessado realmente pela execução das leis do que pelas questões de arrecadação, deve passar para o Departamento da Justiça. (4)

3. A *Reconstruction Finance Corporation*, o *Export-Import Bank* e o *Federal Deposit Insurance Corporation*, devem ser transferidos para o Tesouro.

4. Para coordenar a política e as atividades dos trinta órgãos que tratam de questões que afetam as finanças internas, deve-se criar um *National Monetary and Credit Council* do qual o Secretário do Tesouro será o presidente.

5. Deve ser criado no Departamento do Tesouro o cargo de Contador-Geral (vide *Orçamento e Contabilidade*).

6. A nomeação, de caráter político, de Colutores das Rendas Internas, das Alfândegas e de outras autoridades, restringe seriamente a capacidade e a força do Tesouro. Todas as autoridades públicas de nível inferior ao dos Secretários Assistentes devem sair dos quadros e sua nomeação não deverá depender da aprovação do Senado.

DEPARTAMENTO DO INTERIOR

Em 1924, o *Joint Congressional and Presidential Committee on Reorganization* (5) propôs que a maior parte das atividades governamentais no setor da conservação, recuperação e promoção devia se concentrar num departamento que inte-

grasse o Gabinete. Esta proposta foi repetida pelo Presidente Hoover em 1932 e pelo *President Roosevelt's Committee on Administration Management*, (6) em 1937. "Se um departamento tivesse sido criado há trinta anos passados, afirma agora a Comissão Hoover, "centenas de milhões de dólares teriam sido economizados. Hoje a medida é, realmente, de extrema necessidade". A comissão declara, ainda, que os atuais "choques e superposições desastrosas custam aos contribuintes, anualmente, somas vultosas".

O principal choque é o que se verifica entre o *Bureau of Reclamation* do Departamento do Interior e o *Army's Corps of Engineers* (7). Estes dois órgãos são rivais no campo da construção e exploração de represas levantadas para fins múltiplos: controle das inundações, navegação, irrigação, abastecimento d'água e de energia hidrelétrica. Os dois órgãos duplicam o trabalho de levantamento e outros; tudo faz na disputa de apoio das autoridades locais a custa do governo federal. Pior é o fato de que eles desperdiçam os recursos nacionais porque não conseguem, entre eles, promover o melhor aproveitamento das bacias fluviais do país.

A atual divisão de autoridade no setor das obras públicas também redundou no fracasso geral do governo na determinação adequada do valor dos projetos de construção e do tempo de duração dos trabalhos que eles exigem. Os economistas concordam que o governo deve reduzir ao mínimo, nos períodos de prosperidade geral, as obras públicas, para lançar mão delas com o objetivo de estimular a economia quando as atividades e as iniciativas privadas começarem a se retrair. Tal planejamento e tal controle são, porém, deficientes quando vários órgãos rivais procuram realizar, cada um por si, o seu programa de construção.

ITENS

• As verbas destinadas em 1949 à realização das principais obras a cargo do governo federal atingiram a soma de 1,3 bilhões. Para ultimar as que estão sendo levantadas será necessário despendar mais de 5,5 bilhões. Os projetos já aprovados pelo Congresso mas cuja realização ainda não foi iniciada podem, por outro lado, custar mais uns 7,3 bilhões.

• Dentro de cinco anos, as usinas do governo federal estarão provavelmente produzindo de 15 a 20 por cento do total de energia elétrica produzido no país.

• Quase cinco milhões de acres são agora fertilizados devido às obras feitas pelo governo federal com objetivos de promover a irrigação.

• O *Army Engineers* e o *Bureau of Reclamation* fizeram planos de obras a serem executa-

(3) Bureau de Rendas Internas, Bureau de Alfândegas e Serviço Central de Rendas.

(4) Bureau Federal de Abastecimento, Secretaria de Serviços Gerais, Guarda Costa e Bureau de Narcóticos.

(5) Conselho Nacional de Moeda e Crédito.

(6) Comité Presidencial e Parlamentar Conjunto de Reorganização.

(7) Bureau de Recuperação e Corpo de Engenheiros Militares.

dos em *Hell's Canyon*, Idaho! Cada um dos planos foi orçado em cerca de \$250,000 e diferencia um do outro apenas em detalhes relativos à construção em cerca de 75 milhões quanto ao custo da obra.

• Uma prova de má direção no setor das obras públicas federais é a subestimação do seu custo. Afirmou-se, por exemplo, ao Congresso que o *Colorado-Big Thompson Project* custaria 44 milhões e êle custou realmente 131.800.000. O custo do *Hungry Horse Project*, em Montana, passou dos 6.300.000 em que fôra estimado para . . . 93.500.000. Tais discrepâncias, nota de passagem a Comissão, "dificilmente poderiam ser explicadas com o argumento da elevação do custo dos materiais e da mão-de-obra".

RECOMENDAÇÕES

1. Deve-se atribuir ao Departamento do Interior responsabilidades definidas pelo aproveitamento e recuperação dos recursos hidráulicos e minerais do país. Desde que isto exige a iniciativa de grandes empreendimentos no campo das construções, outras obras públicas devem estar também a cargo do departamento.

2. Para êsse fim, o Departamento do Interior deve se encarregar do contrôlê das inundações e das obras que afetam os rios e enseadas atualmente a cargo dos *Army Engineers* e dos *Public Building Construction and Community Services da Federal Works Agency* (8). Deve também dirigir a execução de certas importantes obras a cargo de outros órgãos públicos.

3. Os seguintes órgãos devem ser transferidos do Departamento do Interior para outros: 1 — o *Bureau of Indian Affairs*, (9) para um novo departamento; 2 — o *Bureau of Land Management* (exceto na parte relativa aos recursos minerais) para o Departamento de Agricultura; 3 — a *Division of Commercial Fisheries* para o Departamento do Comércio. (10)

4. Deve ser criado um *Board of Impartial Analyses for Engineering and Architectural Projects* subordinado ao Presidente da República. Êsse conselho será composto de cinco membros de grande capacidade e nomeados pelo Chefe do Executivo. (11) Êste conselho faria a revisão e emitiria parecer sôbre os méritos econômicos, sociais e técnicos de todos os projetos apresentados pelo Departamento do Interior. Reveria periódicamente também os projetos de obras aprovados e daria seu parecer sôbre sua execução ou sus-

penção. Muito embora a Comissão Hoover evitasse com muito tato mencionar, um tal conselho, se tiver prestígio suficiente, poderia contribuir para restringir a interferência da política particular dos parlamentares na questão.

O DEPARTAMENTO DA AGRICULTURA

Tendo em vista prestar assistência e estimular os agricultores dos Estados Unidos nos perturbados vinte anos de crise, guerra, progresso científico, emancipação da lavoura, instabilidade de mercados e aumento de população, o govêrno assumiu muitas novas responsabilidades e multiplicou os serviços que prestava no setor agrícola. Em 1928, o Departamento de Agricultura possuía cerca de 22.000 servidores; agora possui 82.000. Em 1928, o departamento despendeu menos de 26 milhões. Em 1948 suas despesas foram de 834 milhões.

Esta expansão transformou o departamento numa verdadeira confederação de bureaux e serviços independentes e não numa organização coesa. A autoridade e a responsabilidade dividiram-se entre vinte órgãos que estão diretamente subordinados ao Secretário da Pasta. Subsistem muitas superposições e duplicações desnecessárias de funções não só dentro do departamento como também entre êle e os serviços estaduais e dos condados.

Há também conflitos com outras repartições federais que têm a seu cargo tarefas de assistir os agricultores e proteger a terra. As atividades de inspeção e regulamentação de gêneros e drogas estão divididas entre vários órgãos para confusão dos produtores e industriais no ramo. As numerosas instituições de crédito agrícola se superpõem e entram em choque!

ITENS

Entre os serviços regionais do Departamento da Agricultura que operam nos condados estão o *Soil Conservation Service*, o *Extension Service*, a *Farmers Home Administration*, a *Production and Marketing Administration*, a *Farm Credit Administration*, a *Rural Electrification Administration*, o *Forest Service*, o *Bureau of Animal Industry*, o *Bureau of Entomology and Plant Quarantine*. (12)

Num único condado algodoeiro da Geórgia, os investigadores da Comissão encontraram quarenta e sete servidores de sete órgãos regionais de diferentes departamentos cooperando com 1.500 agricultores. Um condado produtor de frutas e rico em pastagens no Estado de Washington tinha

(8) Serviços comunais e de Construções da Agência de Obras Federais

(9) Bureau dos Negócios dos Índios.

(10) O Bureau de Administração de Terras, a Divisão de Pesca Comercial.

(11) Conselho Imparcial de Exame dos Projetos de Obras de Engenharia.

(12) Serviço de Preservação do Solo, Serviço de Extensão, Administração da Casa para os Agricultores, Administração de Produção e Mercados, Administração do Crédito Agrícola, Administração da Eletrificação Rural, Serviço Florestal, Bureau de Indústria Animal, Bureau de Entomologia e Quarentena dos Vegetais.

184 agentes dos departamentos federais empenhados na função de aconselhar os agricultores; um condado produtor de leite em Maryland tinha 88 para 3.400 agricultores.

Um agricultor de Missouri sentia-se "confuso e instado" quando há pouco recebeu sugestões diferentes de cinco órgãos do governo relativamente à maneira como devia fertilizar suas terras.

Nove órgãos de financiamento da agricultura (os *Federal Land Banks*, os *Banks for Cooperatives*, a *Federal Crop Insurance Corporation*, por exemplo) (13) já inverteram em empréstimos cerca de 3,5 milhões e estão autorizados a inverter outro tanto. Uma melhor organização das referidas unidades poderia redundar numa economia de 36 milhões anuais no custo da administração.

Há muito que ocorrem choques e desperdícios na administração de certos serviços de conservação do solo, de melhoramento do campo de pastagem e de defesa florestal a cargo de repartições dos Departamentos do Interior e da Agricultura. Os fazendeiros que levam suas reses tanto para as invernadas de propriedade da União como para os terrenos públicos de pastagens devem obter em repartições diversas licenças espe-

(13) Bancos Federais de Terras, Bancos das Cooperativas e a Corporação Federal de Seguro das Safras.

ciais vasadas em termos diferentes e que estabelecem diferentes condições.

RECOMENDAÇÕES

1. Os vários órgãos dos departamentos devem ser reagrupados de acordo com os princípios da função em oito grandes divisões. Este reagrupamento, para eliminar duplicações e superposição de atividades, deve afetar, inclusive, os órgãos dos setores estaduais e de condados. Os agentes do departamento em cada condado devem se organizar de modo a poderem manter um intercâmbio de informações relativas a seus programas de ação. Todas as atuais comissões consultivas federais e conselhos locais de agricultores devem ser substituídos por um único conselho estadual em cada estado e um único conselho local em cada condado agrícola.

2. Todas as atividades reguladoras no setor dos gêneros devem ser transferidas para o Departamento da Agricultura e todas as que afetam as drogas para um bureau no órgão encarregado de desempenho das funções que interessam à saúde pública.

3. Todos os principais órgãos que se interessam por questões de terras devem ser integrados no Departamento da Agricultura.

(Continua)

★ ★

★

Planejamento é, sem dúvida, algo mais que uma determinação de objetivo. O "Looking Backward", de Bellamy, descreveu o que lhe pareceu ser um estado ideal, mas o livro não determinou claramente o modo de atingi-lo. Foi mais um exercício em imaginar, que em planejar. O planejamento no qual estamos interessados refere-se tanto a meios, quanto a fins. Fixamos os fins. Na procura dos meios estamos continuamente em colisão com limitações. Considera-se, por exemplo, a variedade enorme de produtos de que no Wanamaker's, ou no Macy's de N. Y., no Marshall Field's, em Chicago, ou no Filene's, em Boston, o detentor de poder aquisitivo pode dispor; e, se viver no interior, como eu, basta perpassar as páginas dos catálogos do Sears-Roebuck ou Montgomery Ward. Que incalculável profusão de itens! Muitos deles são de utilidade duvidosa e de mais do que duvidosa beleza. Mas a iniciativa privada colocou essa imensa variedade de objetos aberta à escolha do homem comum. Constitui uma realização democrática de primeira ordem. Será possível trazer esse privilégio de escolha variada numa economia de detalhes planejados? Poderá ser êle objeto de qualquer controle centralizado, a menos que se restrinja a infinita variedade que possibilita o seu crescente desenvolvimento? Será esta profusão digna de algum sacrifício na eficiência ou na regularidade? Há outro aspecto em que encontramos limitações da compreensão humana e êste se refere à impossibilidade de se aplicar o método estatístico a determinadas condições. Êsse método tem sido aconselhado como um instrumento para a avaliação intelectual de fenômenos demasiadamente variados e numerosos para serem estudados em detalhe. A multidão de homens empenhados numa imensidade de ações pode agir a seu bel prazer, mas a lei da média mostrará as condições que controlarão suas ações no conjunto. O conhecimento dessas tendências gerais é necessário a um planejamento inteligente. Existem, porém, duas maneiras pelas quais os acontecimentos podem fugir a essa análise. A primeira é pelo crescimento exagerado de alguns elementos da situação, de tal modo que as decisões pessoais de caráter imprevisível, com referência ao maior desses elementos, tornam toda a situação imprevisível. Um exemplo é o efeito de uma cadeia de lojas comprando alimentos perecíveis numa grande cidade. A administração pode arbitrariamente determinar a abstenção de compras por alguns dias, em seu próprio benefício e, dessa maneira, destruir a mais cuidadosamente preparada análise do mercado e previsão de preço. A segunda maneira surge quando as condições econômicas atingem a um estado patológico, no qual as correntes de histeria coletiva assolam o país inteiro. Aqui, ao invés de uma soma imprevisível de inúmeras ações privadas, teremos imprevisíveis reações do público. — (Ralph E. Flandres, in R.S.P. de dezembro de 1946).