

Esboço histórico do desenvolvimento das corporações governamentais nos E. E. U. U.

HANS FRANKE

Dr. Jur. e Dr. rer. pol.

Se bem que o número das corporações governamentais tenha crescido consideravelmente durante os últimos dez anos, será um erro supor que se trata de uma instituição recente. Na realidade, as corporações datam de 1781. A partir dessa data inúmeras corporações foram criadas. Analisando-as, encontramos 5 tipos mais ou menos distintos:

1. Uma lei, ou seja, um ato do Congresso, cria a corporação e define sua competência.
2. Uma lei autoriza especialmente um certo membro do executivo ou um departamento da Administração Pública a criar uma corporação e indica-lhe o campo de atividades.
3. Uma lei se limita à autorização da alínea 2 sem dar as diretivas.
4. Uma lei autoriza certo membro da Administração Pública a criar as corporações nos casos em que o mesmo considerar necessário à realização das intenções do Congresso.
5. O Congresso pode criar uma corporação concedendo-lhe uma verba e dotando-a dos meios necessários para a compra de outras propriedades de uma corporação já existente.

Alem do modo de criação, as corporações ainda diferem pela duração de suas atividades. Algumas são criadas por espaço limitado de tempo; a maioria, entretanto, é de caráter permanente.

Há ainda diferenças regulamentares no que concerne à participação do governo no capital das entidades e ao grau de sua influência na gestão das mesmas. Há corporações que são propriedade do governo e a cujo controle absoluto estão submetidas; há outras que não são propriedades do governo, mas estão submetidas a um controle parcial e há ainda outras que são propriedade parcial do governo e não se acham submetidas a controle. Na maior parte dos casos, as corporações em questão possuem bens e capitais próprios e são dirigidas por funcionários federais, delegados do governo. Às vezes os capitais de uma corporação são propriedade de outras, que se encarregam de seu controle. Outra variante, aliás recente, consiste na estrutura seguinte: corporações sem capital são controladas pelo governo, do qual recebe as somas necessárias às suas atividades.

Quanto à finalidade das 38 corporações existentes até 1938, 24 se destinam a atividades bancárias ou financeiras, enquanto as outras se ocupam da compra e distribuição de toda espécie de mercadorias, melhoramento do sistema de comunicações e das habitações, etc.

Não vamos ocupar-nos de todas essas corporações. Limitar-nos-emos àquelas mais importantes ou àquelas que apresentem uma estrutura interessante.

— — —
A primeira participação do governo nas atividades das empresas particulares verificou-se imediatamente após a fundação do "Bank of

North America", em 1781, quando o Congresso resolveu a compra de 5/8 das ações. Apesar dessa maioria de propriedade que, aliás, foi completamente revendida em 1782, o governo jamais tentou exercer qualquer influência na direção do banco. A mesma atitude verificou-se em relação ao "First and Second Bank of United States", de cujo capital 1/5 se achava em mãos do governo.

Em 1904 toda a propriedade e todos os direitos da antiga "Panama Railroad Company" foram adquiridos de seus proprietários pelo governo, ao preço de 400 milhões de dólares e transferidos à corporação do mesmo nome. Foi o primeiro caso de propriedade exclusiva do governo, submetido ao controle do Ministério da Guerra, o qual nomeou a direção. A "Panama Railroad Corporation" goza entretanto de absoluta independência em todas as questões financeiras, como se fosse uma empresa particular. Nenhuma das restrições a que estão submetidas a compra, venda e outras operações comerciais por parte dos departamentos administrativos propriamente ditos, se refere a ela. Desse modo se acha a P.R.C. isenta do controle do Tribunal de Contas. Graças a essa independência as atividades da corporação lhe trouxeram lucros fabulosos, e o seu capital triplicou-se (de 11,4 milhões de dólares em 1905 a 34,5 milhões em 1935). Além disso foram acumuladas reservas equivalentes a 13 milhões de dólares. Em face dessa prosperidade a corporação ainda não exerceu o direito de emitir apólices.

Outra etapa por que passaram as corporações governamentais antes da primeira guerra mundial foi a fundação dos "federal landbanks" em 1917, com o fim de desenvolver o crédito agrícola por meio de hipotecas a longo prazo. Não se trata de corporações passageiras. A maioria de seus capitais pertencia ao governo, mas esse a perdeu entre 1919 e 1932. Todavia, essa maioria foi novamente atingida pelas participações do governo no aumento do capital, de sorte que, no fim do ano de 1936, possuía 52 % do capital total dos "federal landbanks". Entretanto, jamais deixou o governo de exercer uma influência decisiva sobre a gestão dessas corporações por intermédio do "Federal Farm Loan Board" primeiro, e mais tarde por seu sucessor, a "Farm Credit Administration".

No "Federal Reserve System" que representa, como se diz, a espinha dorsal da circulação monetária dos Estados Unidos, os governadores

exercem funções de administração pública (de "government agency), se bem que os "federal reserve banks", que são filiados a esse sistema, não sejam corporações pertencentes ao governo, apesar de serem fiscalizados pelo FRS que nomeia 3 dos diretores de cada banco.

Em abril de 1917 o Congresso autorizou o "Shipping Board" a criar a "United States Shipping Board Emergency Fleet Corporation" (USSBEFC). Depois de destinar a esse fim a importância de 50 milhões de dólares, o Congresso votou mais tarde um "transfer" de 2.600 milhões de dólares para acelerar a execução da construção da frota mercante. Terminada a guerra, a dita corporação sofreu diversas modificações na sua estrutura e tornou-se finalmente em 1933 departamento de um ministério.

A segunda fundação de grande importância durante a primeira guerra mundial foi a da "Food Administration Grain Corporation" (FAGC), em 1917, com o capital de 1/2 milhão de dólares, propriedade do governo. Baseava-se em uma "executive order" do Presidente Wilson e tinha por fim assegurar a quantidade necessária de cereais a um preço fixo. Durante os 33 meses de suas atividades efetuou operações de compra e venda no valor de mais de 7 1/2 bilhões de dólares, das quais resultou um proveito líquido de quase 58 milhões de dólares. O controle do governo era assegurado pelo direito do Presidente de nomear os diretores da FAGC.

O mesmo direito reservava-se ao Presidente no que concerne à "War Finance Corporation" (fundada por um ato do Congresso em abril de 1918), cujo capital de 500 milhões de dólares, tinha sido fornecido pelo governo. A ajuda financeira a todas as indústrias da guerra era o fim principal. Nada menos de 690 milhões de dólares foram postos à disposição dos organismos de produção bélica, direta ou indiretamente.

A "United States Housing Corporation", destinada a facilitar a aquisição da habitação aos operários ocupados na indústria da defesa nacional obteve seu capital de 100 milhões de dólares por intermédio do Ministro das Obras Públicas, o qual nomearia os diretores. 6.000 famílias, cerca de 30.000 pessoas, foram beneficiadas pelas facilidades concedidas, as quais, por sua vez, custaram ao governo a soma total de 27 milhões de dólares.

Em contraste com as corporações temporárias, criadas ao tempo da 1.ª guerra mundial, a

maioria das que se seguiram foi de caráter permanente. No número de abril de 1941 desta "Revista" tratamos dos "intermediate credit banks", destinados a desenvolver o crédito agrícola por meio de empréstimos a prazo médio (6 meses a 3 anos), ao analisarmos a estrutura da "Farm Credit Administration". Na mesma ocasião falamos das "regional agricultural credit corporations" como precursoras das "production credit corporations and associations". Seu capital, de 44 1/2 milhões de dólares, reverteu à "Reconstruction Finance Corporation" em virtude do "Emergency Relief & Construction Act". Também o controle passou à RFC, a qual nomeava todos os altos funcionários das corporações e associações. Durante os dois anos de suas atividades, essas entidades concederam à agricultura créditos a curto prazo no valor de quase 285 milhões de dólares.

A criação da "Reconstruction Finance Corporation" (RFC), com o capital de 500 milhões de dólares pelo ato do Congresso de 22 de janeiro de 1932, foi o acontecimento mais importante nesse terreno depois da guerra mundial. Tinha por finalidade o financiamento de diferentes empresas comerciais, industriais e agrárias. As dimensões gigantescas a que atingiram suas atividades resultam do total de créditos concedidos, os quais, nos primeiros quatro anos, elevaram-se a 8 1/2 bilhões de dólares. O governo forneceu o capital inicial e controla a RFC, nomeando os 6 diretores que formam, junto com o Ministro das Finanças, a direção. A princípio a RFC devia funcionar por tempo limitado, mas o período de suas atividades vem sendo sucessivamente prorrogado cada ano.

Muito curioso é o "Federal Home Loan Bank System" (FHLBS). Embora o governo possua 4/5 do capital de 125 milhões de dólares, o FHLBS não é uma corporação governamental. Somente 4 dos 12 diretores são nomeados pelo governo.

Na administração Roosevelt, a "Tennessee Valley Authority" representa um novo tipo de corporação. Nenhuma subscrição de capital teve lugar, sendo as verbas necessárias votadas pelo Congresso e incluídas no orçamento federal. O Presidente nomeia os 3 diretores, com o consentimento do Senado. Outra característica da corporação em questão consiste em sua finalidade, a qual se restringe a uma região e a uma tarefa determinada, ou seja, ao desenvolvimento econômico,

social e físico da região banhada pelo rio Tennessee.

Limitadas à mesma região existem ainda duas outras corporações: a "Tennessee Valley Associated Corporatives", encarregada das empresas cooperativas da região e a "Electric Home & Farm Authority", encarregada de difundir o uso da corrente elétrica. Foi a TVA que financiou as duas corporações citadas, empregando autorização dada por uma "executive order" e que também designou os seus diretores.

Quanto às "production credit corporations" e ao "Central Bank for Cooperatives" podem os leitores dirigir-se ao nosso artigo sobre a "Farm Credit Corporation". Basta-nos observar aqui que essas corporações receberam seus capitais do governo, por intermédio da "Farm Credit Administration", que exerce sobre elas rigoroso controle e nomeia os diretores.

O governo possui também a maioria do capital da "Federal Deposit Insurance Corporation", criada por um ato do Congresso em 1933, com o capital de 290 milhões de dólares. Ela assegura a integridade dos haveres dos clientes dos bancos filiados, até o montante de 5.000 dólares para cada depositante. Em 1936, 90 % dos bancos eram clientes da "Federal Insurance Corporation". Esse fato, porém, não lhes dá o direito de voto e, de resto, a influência do governo é dominante, pelo direito de nomear os dois diretores, que formam a direção propriamente dita, além do representante da tesouraria federal — o "Controller of Currency" que é diretor *ex-officio*. O total dos compromissos assumidos pela FDIC se elevava, em fins de 1935, a cerca de 21 bilhões de dólares.

O capital da "Commodity Credit Corporation", criada pela "executive order" de 17 de outubro de 1933 é propriedade exclusiva, ainda que indireta, do governo. Enquanto o capital inicial de 3 milhões de dólares foi subscrito pelo Ministério da Agricultura e pela "Farm Credit Administration", por conta do governo, o aumento do capital para 100 milhões de dólares foi financiado pela RFC. Os adiantamentos sobre a produção agrícola, feitos de acordo com o regulamento da corporação, atingiram somas consideráveis. Entre 1933 e 1937 os adiantamentos sobre a colheita do algodão elevaram-se a 450 milhões de dólares e os feitos sobre a do trigo a quase 135 milhões. A direção se acha em mãos de funcionários do Ministério da Agricultura, da FCA e da RFC.

Afim de facilitar o crédito agrícola, o Congresso procedeu, em fins de janeiro de 1934, à criação da "Farm Mortgage Corporation". O capital autorizado (200 milhões de dólares) foi concedido em nome do governo pela "Farm Credit Administration". A direção da "Farm Mortgage" é exercida pelo governador da "Farm Credit", o Ministro das Finanças ou seu substituto, e o "Bank Commissioner". Durante os seus primeiros 3 1/2 anos, mais de 1.680 milhões de dólares foram postos à disposição do crédito agrícola.

De todas as corporações governamentais dos Estados Unidos, uma se tornou de grande importância para os países da América do Sul: o "Export-Import Bank of Washington", criado em consequência de uma "executive order" de 12 de janeiro de 1934 e declarado "government agency", isto é, encarregado de função de administração pública, a partir de 31 de janeiro de 1935. O capital inicial foi reiteradamente aumentado. Como o financiamento do "Export-Import Bank" foi feito pelos Ministérios do Comércio e dos Negócios Estrangeiros e pela "Reconstruction Finance Corporation", seus 11 delegados são os 11 diretores do banco, nomeados com a aprovação do Presidente da República. Fundado para desenvolver o comércio entre a União Soviética e os Estados Unidos, por meio da concessão de crédito a longo prazo aos exportadores, o campo de suas atividades foi, como se sabe, alargado recentemente; por exemplo, a instalação das usinas siderúrgicas no Brasil é financiado parcialmente por esse banco.

Segurar as inversões feitas em favor das instituições de financiamento da casa própria era a intenção da lei de 27 de junho de 1934, que criou a "Federal Savings & Loan Insurance Corporation". O capital de 100 milhões de dólares proveio da "Home Owner's Loan Corporation" e os 5 membros do "Federal Home Loan Bank Board" são também os dirigentes da nova corporação de seguro. O seu campo de atividades compreendia, a 30 de junho de 1936, quase 1.350 instituições de financiamento.

Facilitar a aquisição de propriedades rurais pelos operários agrícolas, foi o que levou o Congresso a votar a "Bankhead-Jones Act" a 12 de julho de 1937, que criou a "Farmer's Home Corporation". Ela funciona filiada ao Ministério da Agricultura e sua direção se compõe de 3 funcionários desse Ministério. O Congresso autorizou

o Ministério da Agricultura a transferir 10 milhões de dólares para esta corporação a qual, desse modo, recebeu um capital de exploração.

Entre as corporações importantes figura a "Federal Prison Industry", também criada por uma "executive order" de 11 de dezembro de 1934. O seu capital inicial veio da transferência de fundos públicos. O governo escolhe os 5 diretores que devem representar a indústria, a agricultura, os operários, os consumidores e os comerciantes a varejo e ainda escolhe o "Attorney General". A venda dos produtos dos prisioneiros deve ser feita de modo que a indústria particular sofra a mínima concorrência possível.

Finalmente merece menção uma corporação que não atingiu grande importância, mas cuja organização apresenta certo interesse. Trata-se da "United States Housing Authority", destinada a financiar a substituição dos *slums* (1) por habitações higiênicas. A direção da USHA não se exerce por meio de órgão coletivo. É governada por um único administrador, nomeado pelo Presidente, com o consentimento do Senado, por 5 anos. O capital inicial foi de 1 milhão de dólares, concedido pelo governo. O Presidente recebeu do Congresso a autorização para transferir à USHA todas as verbas que este no futuro concedesse para a melhoria das habitações. A corporação está subordinada ao Ministério do Interior, cujo chefe é seu controlador.

A descrição precedente mostra a dificuldade de se classificar todas as corporações governamentais existentes nos Estados Unidos sob o ponto de vista do direito administrativo. Na maioria dos casos encontram-se tipos que correspondem às exigências estabelecidas para os órgãos autárquicos, (2) Entretanto, algumas dessas corporações representam sociedades de economia mixta, caracterizadas pela participação financeira direta do Estado e pelo alto grau de autonomia. Em consideração a essa variedade de estrutura jurídica, deve-se adotar o termo um tanto vago "corporação governamental", até que o Congresso resolva a unificação dos tipos.

(1) Mocambos.

(2) Quanto às características das organizações parastatais, o Dr. Temistocles Brandão Cavalcanti as expôs com a clareza do costume no número de janeiro de 1941 deste periódico, pg. 51 e seguintes.