

# A nova organização econômica nos Estados Unidos

RICHARD LEWINSOHN

*Dr. rer. pol.*

## I. CARACTERÍSTICA GERAL

O imenso esforço que fazem os Estados Unidos para ganhar a guerra coloca também a administração pública diante de uma multidão de tarefas novas e complicadas. Em primeiro lugar trata-se de adaptar toda a economia do país, ou seja, o maior aparelho econômico do mundo, às necessidades da defesa nacional.

A economia norteamericana não é exageradamente individualista; ela tem manifestado mesmo a tendência a uma forte organização e a uma concentração que as leis anti-trust procuram atenuar. Todavia, em sua maioria, a organização da vida econômica foi puramente privada e absolutamente livre. As intervenções do Governo, que tinham atingido certa amplitude durante o período do "New Deal" (1933-1935), tornaram-se mais raras e a administração pública esforçou-se ainda em 1940-1941 por limitar a um mínimo a regulamentação indispensável à economia de guerra. Só recentemente a organização econômica estabelecida sob os auspícios do Governo tomou formas mais estritas e bem coordenadas.

A evolução dessa obra de organização chama a atenção não apenas pela importância resultante para a economia de todo o hemisfério, mas ainda por causa dos métodos aplicados. A organização da economia de guerra dos Estados Unidos difere da dos países europeus. Não foi baseada, desde o início, em um plano sistemático e detalhado, previamente elaborado. Não existia no país, antes da guerra, um organismo preparatório, tal o criado pela

Alemanha em 1936 em seu "plano quadrienal". Também não existia uma lei fundamental, como a "Lei sobre a mobilização industrial", votada pela França em 1938. A organização dos Estados Unidos é essencialmente empírica.

Por outra razão a organização norteamericana se distingue da da Inglaterra. Na Grã-Bretanha a organização da economia de guerra foi diretamente incorporada à Administração Pública. É uma organização estritamente governamental. A testa de cada departamento importante da economia de guerra está um ministro ou um secretário de Estado. Para não sobrecarregar os ministérios já existentes, muitos ministérios novos e secretariados foram criados na véspera e no curso da guerra. Assim, há hoje na Inglaterra um "Minister of Supply" (Ministro do Suprimento), um "Minister of Food" (Ministro da Alimentação), um "Minister of Economic Warfare" (Ministro da Guerra Econômica), um "Minister of War Transport" (Ministro dos Transportes de Guerra), um "Minister of Aircraft Production" (Ministro da Produção Aeronáutica), etc.

Nos Estados Unidos escolheu-se o sistema oposto. Nenhum ministério novo foi criado. Apenas em casos raros os ministros são também chefes de departamentos da economia de guerra. E, o que é mais importante, todos esses novos departamentos, qualquer que seja o chefe, não são subordinados ou ligados a este ou àquele ministério. Eles se colocam fora da hierarquia administrativa geral. A maioria deles depende diretamente do Presidente, de quem são virtualmente delegados. O

Presidente tem o direito de veto para todas as decisões e medidas dos diversos departamentos, não apenas como chefe supremo da defesa nacional e, por conseguinte, também das organizações econômicas que servem à defesa, mas ainda por outra razão de ordem constitucional. A Constituição dos Estados Unidos não permite ao Presidente delegar a última responsabilidade a outra pessoa ou instância.

Praticamente as relações entre o Presidente e os departamentos de economia de guerra são naturalmente limitadas às questões de grande importância. Geralmente os departamentos trabalham com plena independência. Sua competência, principalmente na primeira fase da economia de guerra, era bastante estrita, mais consultiva do que executiva. Mas hoje eles regem efetivamente a vida econômica do país.

Apesar dos amplos poderes de que dispõem eles não são, excetuadas algumas "corporações" financeiras e comerciais, entidades autárquicas. Não se pode considerar estes departamentos entidades paraestatais. Eles não são "para", similares ao Estado ou à margem do Estado; são órgãos do próprio Estado, órgãos extraordinários para um período extraordinário. Também não têm nenhum caráter corporativista, não representam os interesses de um grupo profissional ou social, mas exclusivamente os interesses da nação inteira e devem mesmo fazer frente aos interesses particulares, seja de indivíduos ou de grupos. Se se quiser caracterizar sua posição especial no Estado, notadamente sob o ponto de vista de sua composição pessoal, poder-se-á chamá-los "paragovernamentais".

## II. OS ORGANIZADORES

A escolha das personalidades dirigentes é com efeito outro sinal distintivo da organização da economia de guerra nos Estados Unidos. Em todos os países os quadros dos altos funcionários têm sido completados naturalmente, em tempo de guerra, por pessoas que antes não pertenciam à Administração pública, principalmente por técnicos eminentes de diversos setores da atividade econômica. Porém, nos Estados Unidos quase todos os degraus de comando da economia de guerra foram ocupados por "leaders" da economia privada. À frente dos departamentos e das seções principais há muito poucos funcionários de carreira e nenhum político, como é sempre o caso na Europa.

Esse método já foi aplicado na América do Norte durante a primeira guerra mundial, mas com uma nuance interessante, pelo menos do ponto de vista sociológico. Em 1917 a organização e a presidência do "War Industries Board" foram confiadas a um banqueiro, Mr. Bernard Baruch. Antes da entrada dos Estados Unidos na guerra já o banqueiro J. P. Morgan tinha organizado todos os fornecimentos de material americano aos aliados. Desta vez a parte dos banqueiros e financistas na administração da economia de guerra é relativamente pequena. Os homens que o Presidente Roosevelt escolheu para os postos de primeiro plano veem em grande maioria da indústria e do comércio.

Assim, Mr. William Knudsen, presidente da General Motors Corporation, a maior empresa de automóveis, dirigiu durante 20 meses os departamentos da produção; o presidente da United States Steel Corporation, a maior companhia siderúrgica, Mr. Edward R. Stettinius Jr., organizou a Divisão das matérias primas industriais; Mr. Donald Nelson, presidente da Companhia Sears Roebuck, a maior empresa de vendas por correspondência, é atualmente chefe do novo "War Production Board", departamento central de toda a produção de material de guerra.

Essas personalidades, bem como a maior parte das outras em cargos de direção, eram antes o que na América do Norte se chama "managers" ou "managing directors", organizadores e administradores chefes, a verdadeira alma de suas empresas, sem ser proprietários ou fortes acionistas. Eles são quase todos homens abastados e sua situação pessoal lhes permite passar ao serviço do Estado sem pedir nem aceitar a menor remuneração. Recebem apenas o salário simbólico de um dólar por ano. Entenda-se, porém, que as pequenas economias disso resultantes para o Tesouro Americano não constituem a razão da escolha desses homens. Todos eles se distinguem pelas altas qualidades administrativas e de organização, são grandes especialistas no domínio industrial e comercial, excelentes "experts" da economia nacional e internacional.

Sem embargo, verificou-se que, mesmo para esses homens de talento incontestável, a transição da economia privada para a Administração Pública não é fácil. Por outro lado, os raros dirigentes da economia de guerra que têm experiência na Administração Pública têm cumprido sua nova tarefa com mais habilidade e rapidez. Entre esses figura

em primeiro lugar Mr. Leon Henderson, que fez sua carreira na administração do "New Deal". Desde 1940 ele dirige o departamento dos preços e fez dele, no começo, apenas uma divisão entre diversas outras, uma posição-chave de toda a organização econômica.

### III. O PERÍODO DA NDAC

Se certos traços gerais e pessoais dão à organização da economia de guerra nos Estados Unidos uma fisionomia bem distinta da dos outros países, deve-se contudo ter em conta que essa organização tem sofrido grandes transformações. No curso dos dois anos de sua existência, ela mudou de aspecto pelo menos duas vezes, de sorte que podemos distinguir três períodos:

A primeira fase começa a 28 de maio de 1940, por uma comissão consultiva para a economia da defesa nacional.

A segunda fase foi inaugurada em janeiro de 1941, com a instalação do "Office of Production Management", órgão central da mobilização econômica.

A terceira fase data da entrada dos Estados Unidos na guerra, o que tornou necessário, em janeiro de 1942, uma reorganização da administração econômica.

O primeiro passo para a nova organização econômica foi feita nos dias de Dunquerque, quando os alemães avançaram até a Mancha. Diante da situação crítica da Europa ocidental o Presidente Roosevelt decidiu reforçar sem demora a organização da defesa nacional. Afim de não perder tempo, apoiou-se em uma lei de 1916. Esse estatuto, votado pelo Congresso a 29 de agosto daquele ano, autoriza o Presidente a nomear um Conselho da Defesa Nacional (Council of Nation Defense), composto de seis ministros: os Secretários da Guerra, da Marinha, da Agricultura, do Interior, do Comércio e do Trabalho. O Conselho pode instituir uma Comissão Consultiva (Advisory Commission), no máximo de sete pessoas especializadas nas questões industriais ou de qualquer modo qualificadas para as funções.

O Conselho da Defesa Nacional foi inoperante desde 1918 e na organização criada pelo Presidente Roosevelt ele representa um papel puramente formal. O seu anexo técnico, a "National Defense Advisory Commission" (conhecida pela abreviação consagrada NDAC), tornou-se a principal organização da economia de guerra e assim permaneceu durante um ano.

A história do seu nascimento explica porque carecia a NDAC de uma direção central e porque dispunha apenas de competência consultiva. Apesar da designação oficial de "Comissão" ela não era um órgão coletivo, mas se compunha desde o início de diferentes divisões trabalhando, se não isoladamente, pelo menos sem cooperação regular. No curso de alguns meses oito divisões foram estabelecidas: para as matérias primas industriais, a produção industrial, a agricultura, o recrutamento e treinamento de operários, o transporte, a vigilância dos preços, a proteção dos consumidores e a construção de imóveis. Para facilitar a coesão das diversas divisões entre si e entre outros departamentos administrativos, três divisões de coordenação foram criadas: uma para assegurar o contacto com as autoridades militares e civis, que deviam efetuar compras de material; outra para as relações com as autoridades dos Estados e Municípios; e um "bureau" para pesquisas e estatísticas.

Paralelamente a esses organismos puramente consultivos foram fundadas no quadro de "Reconstruction Finance Corporation" quatro companhias governamentais para a compra e o financiamento das matérias primas indispensáveis ao armamento, como metais, borracha e produtos químicos e uma quinta companhia (Defense House Corporation) para a compra de terrenos e a construção de habitações do interesse para a defesa nacional.

Começou-se, também, a organizar as relações econômicas com o estrangeiro, sob o ponto de vista da defesa dos Estados Unidos e de todo o hemisfério ocidental. O administrador do "Export Control", devia examinar todas as exportações sob esse aspecto (defesa do país e do hemisfério) e impedir que matérias primas ou produtos acabados necessários à defesa nacional fossem transportados a países suscetíveis de serem um dia inimigos declarados. Por outro lado, órgãos especiais foram criados para promover a aproximação com os países amigos.

A mais importante ação nesse domínio foi a fundação, em agosto de 1940, do Escritório de Relações Comerciais e Culturais entre as Repúblicas americanas. Esse Escritório, sob a direção ativa de Mr. Nelson Rockefeller, tem contribuído grandemente para a estreita cooperação dos Estados Unidos com o Brasil e os outros países da América latina. O "Export-Import Bank of Washington", criado desde 1934 pelo governo norteamericano para outros fins, apoia essa cooperação

com empreendimentos produtivos e a poderosa "Reconstruction Finance Corporation" igualmente favorece a colaboração entre os países americanos.

#### IV. O DUALISMO DO OPM E DO SPAB

O Conjunto da organização econômica, tal como era formado em 1940, oferecia exteriormente um aspecto muito claro e simples. Mas suas fraquezas internas faziam-se sentir cada vez mais quando o programa de armamento dos Estados Unidos se amplificava e a situação internacional exigia uma pronta execução desse programa. A falta de um órgão central e o paralelismo de duas dezenas de escritórios munidos quase dos mesmos direitos inevitavelmente entravavam a eficiência do trabalho.

Para dotar a organização da economia de guerra de melhor coordenação o Presidente Roosevelt criou a 7 de janeiro de 1941 o "Office of Emergency Management", o qual, diretamente ligado à Casa Branca, prestou ótimos serviços como intermediário entre o Presidente e as diversas repartições. Mas ele tem mais o caráter de um secretariado particular do Presidente para os assuntos da economia de guerra.

Nem o Presidente, ele mesmo, nem esse escritório auxiliar, pode resolver todas as questões técnicas que se apresentam todos os dias. Para isso era preciso uma instância central, competente sobretudo em detalhes de organização industrial. Impunha-se uma certa hierarquia. Então foi criado o "Office of Production Management" (OPM), sob a presidência do Mr. William Knudsen, que até então vinha dirigindo a Divisão de Produção da "Advisory Commission". A própria NDAC desatariado particular do Presidente para os assuntos va-se ao OPM.

Foi sem dúvida nenhuma um grande progresso. Suprimiu-se a descentralização desmedida. Mas uma outra fraqueza subsistia ainda. O novo OPM tinha pouco poder executivo. Os contratos com as empresas industriais não eram assinados por ele; todas as encomendas eram feitas, como antes, pelo Exército e pela Marinha. O OPM só podia estabelecer os programas industriais, preparar os contratos de compra e de construção e dar conselhos técnicos. A decisão efetiva estava fora de sua competência.

Entretanto as atividades do novo órgão cresciam em dimensão. O pessoal de sua administração central, sem contar o de suas inúmeras "Divi-

sões", já se elevava, em maio de 1941, a quase 1.500 pessoas, e alcançava, em fins do mesmo ano, a soma de 3.900. Para não sobrecarregar esse organismo a maior parte dos novos escritórios econômicos criados em 1941 não ficaram ligados nem subordinados a ele. A consequência foi que, algum tempo depois, havia novamente uma multidão de escritórios ligados entre si unicamente pelo Secretariado do Presidente, o "Office of Emergency Management".

A competência de cada escritório nem sempre era suficientemente delimitada, o que resultava em sérias dificuldades, particularmente na administração das "prioridades". Tudo o que se refere às prioridades — ou seja a classificação segundo a qual devem ser executadas as encomendas das diferentes categorias de empresas em máquinas, matérias primas ou outras mercadorias — interessa muito de perto aos meios econômicos norteamericanos por motivos muito simples de compreender: é que das prioridades depende, em larga medida, a marcha dos negócios. Desde outubro de 1940 já havia uma "Divisão de Prioridades" sob o regime da NDAC; mais tarde ela foi ampliada no quadro do OPM.

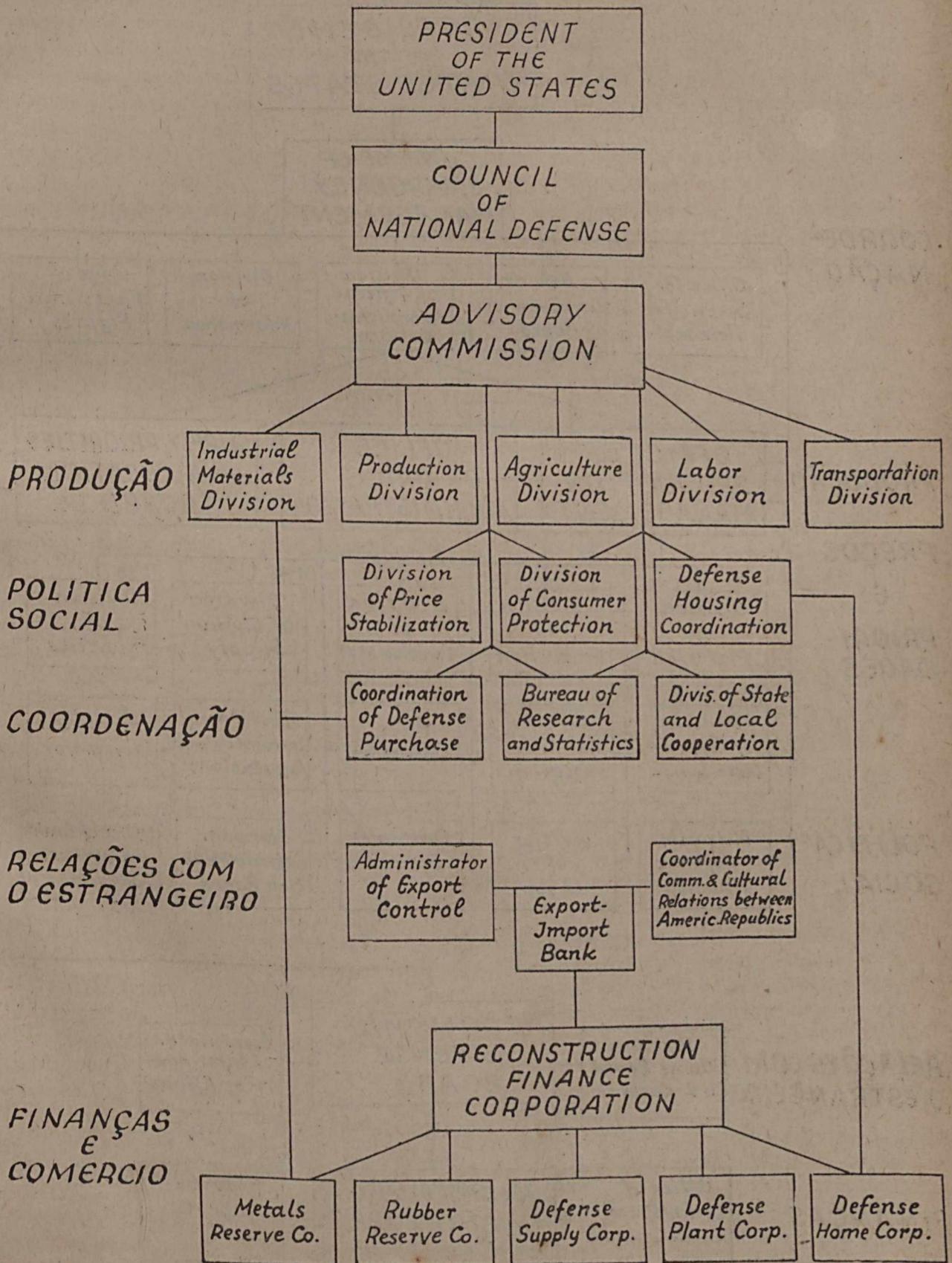
Em setembro de 1941 foi criado um novo escritório de prioridades, o "Supply Priorities and Allocation Board" (SPAB), com o campo de competência alargado, sem que fosse suprimida a antiga "Divisão de Prioridades". O vice-presidente dos Estados Unidos, Mr. Henry Wallace, assumiu a presidência do SPAB. Mr. Donald Nelson recebeu a direção executiva da nova repartição e ao mesmo tempo foi encarregado da administração da Divisão de Prioridades. Sem dúvida procurava-se, com essa união pessoal, evitar colisões entre o OPM e a SPAB; todavia as colisões não podiam ser inteiramente afastadas.

Complicações análogas haviam de surgir entre o OPM e o EDB (Economic Defense Board) novo órgão central para as relações econômicas com o estrangeiro, também presidido pelo vice-presidente Wallace. O dualismo entre o OPM e a SPAB acentuava-se cada vez mais. Já antes da entrada dos Estados Unidos na guerra uma reorganização da administração econômica era considerada indispensável.

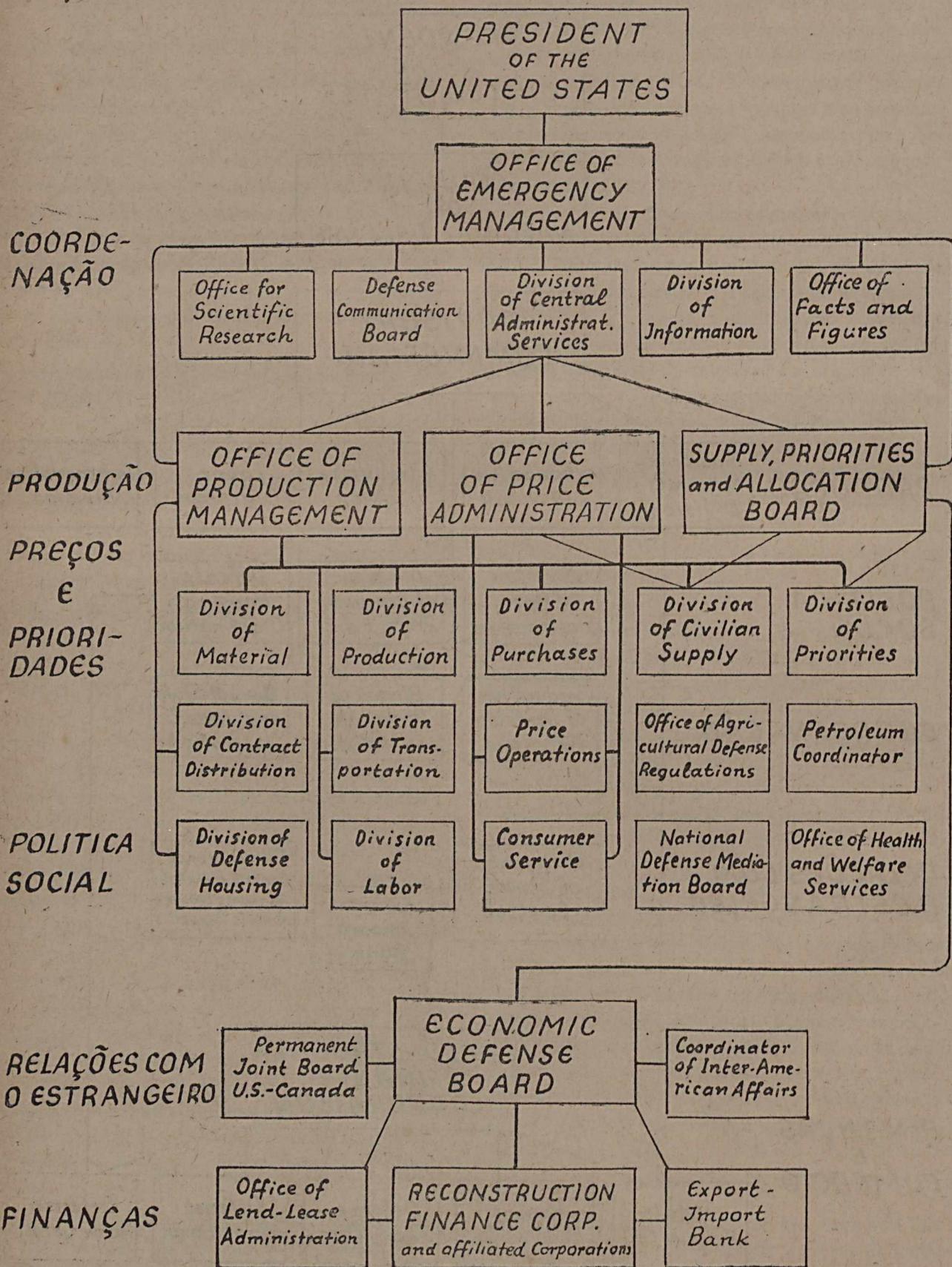
#### V. A CRIAÇÃO DO WPB

A posição dos Estados Unidos como potência beligerante exigia naturalmente uma organização econômica perfeita e eficaz. Em janeiro de 1942

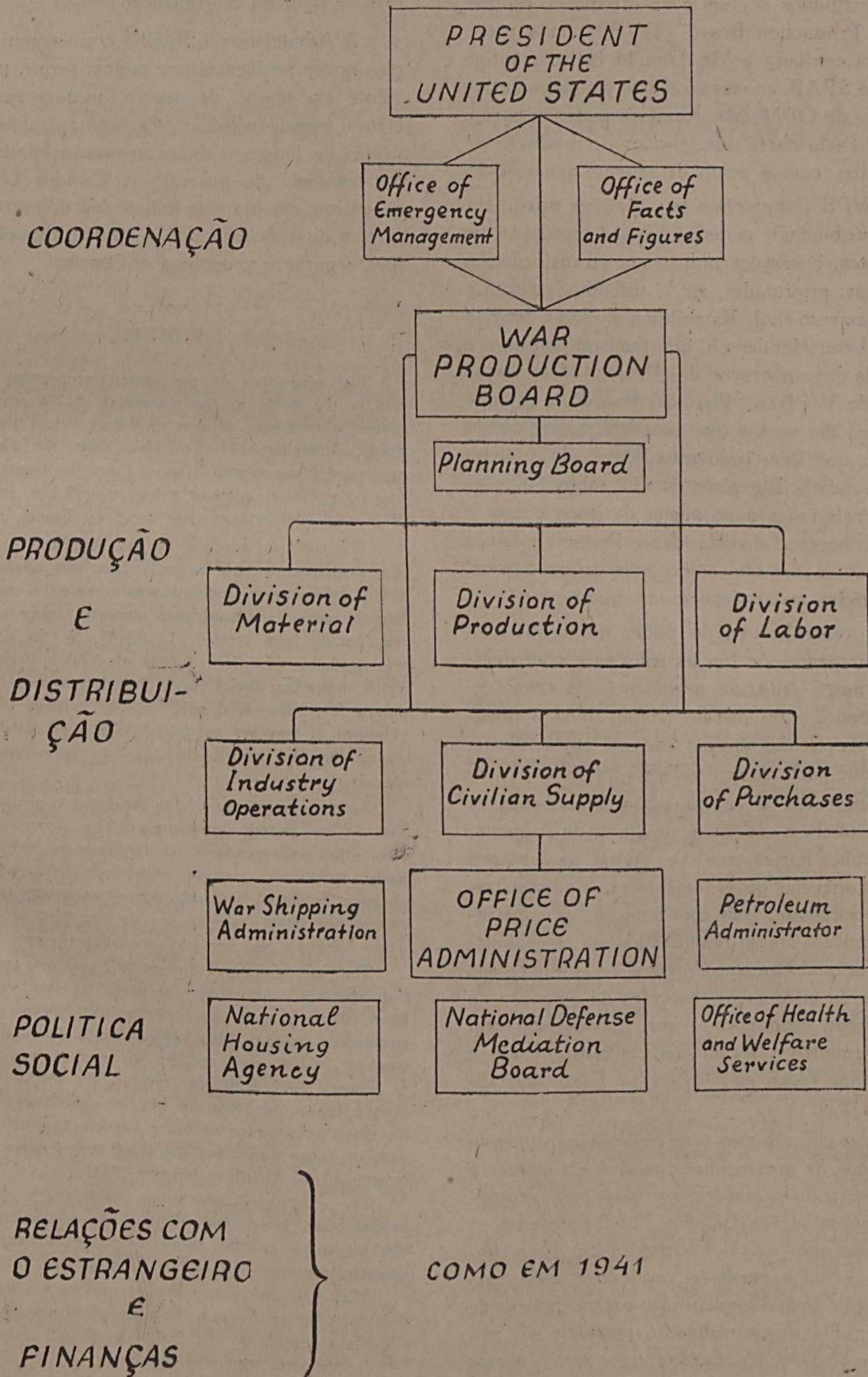
PRIMEIRA FASE: 1940



SEGUNDA FASE: 1941



TERCEIRA FASE: 1942



o Presidente Roosevelt efetuou as reformas necessárias. O OPM e o SPAB foram ambos suprimidos e substituídos por um novo organismo central, o "War Production Board" (WPB), cuja presidência foi confiada a Mr. Donald Nelson, antigo diretor do SPAB, ao mesmo tempo em que o antigo presidente do OPM, Mr. Knudsen, passava para o Exército, como chefe dos serviços de produção de armamentos, com o posto de tenente-general.

O WPB compreende seis divisões principais, assim distribuídas: matérias primas, produção de armamentos, operações industriais (transformação de fábricas, prioridades, etc.), trabalho, compra e provisionamento civil. Esta última divisão é dirigida por Mr. Leon Henderson, que também conserva a direção da Administração dos Preços. Uma seção especial do WPB, o "Planning Board", é munido de poderes tão vastos que excedem mesmo os do presidente do "War Industries Board" da primeira guerra mundial. Ele pode decidir sobre todas as questões referentes à economia de guerra, sem a aprovação especial do Presidente Roosevelt. Suas decisões nesse domínio colocam-se acima das ordens de todos os departamentos ministeriais.

Essa centralização do poder apresenta uma dupla vantagem: põe fim às colisões e controvérsias que, antes, reduziavam a eficiência da organização econômica e ao mesmo tempo alivia o presidente Roosevelt das tarefas que, até então, absorviam grande parte de seu trabalho cotidiano.

A tendência à centralização atualmente se manifesta também em outros domínios da Administração Pública norte-americana. Assim, as dezesseis diferentes agências governamentais que administravam anteriormente, sem coordenação, as construções de imóveis, foram reunidas em um só organismo, a "National Housing Agency". Os numerosos escritórios de informação, nascidos da extensão da administração econômica e que trabalhavam sem coesão permanente, foram também centralizados e subordinados todos ao "Office of Facts and Figures" (OFF).

Com essas reformas o aparelho administrativo da economia de guerra muito ganhou em clareza e força. As transformações sofridas pela organização econômica nos Estados Unidos durante os dois últimos anos são muito instrutivas. Elas confirmam a velha experiência segundo a qual, sem centralização, uma administração extensa não pode funcionar. Da descentralização completa da primeira fase (NDAC) passou-se, na segunda, a uma

semi-centralização e a um dualismo embaraçador (OPM e SPAB), para chegar-se enfim à terceira fase de rigorosa centralização.

A Administração Pública é um organismo vivo e os novos problemas que podem surgir, principalmente em tempo de guerra, tornam necessárias novas transformações. Parece, entretanto, que, depois de longas e duras provas, a administração da economia de guerra dos Estados Unidos já encontrou, em grandes linhas, sua definitiva estrutura, a qual corresponde a enorme capacidade do país e garante a máxima eficiência.

#### RESUMÉ

The adaptation of the largest economical organization in the world to the necessities of National Defense placed a multitude of new problems before the U. S. Public Administration. To solve them the Government proceeded in an empirical way. From the beginning there was no systematic plan or a fundamental law, such as the "Industrial Mobilization" law voted by France in 1938.

The methods adopted by the American organization also distinguishes itself basically from that applied in England, where war economy was completely incorporated into the general administration structure, many new ministries having been created. In the U. S. the agencies of war economy were left, outside of the ministerial departments, depending directly upon President Roosevelt. Excepting a few commercial and financial bureaux of the Government, if they are not initially "para-estatis", at least during the first phase, they had a "para-governmental" characteristic.

Another peculiarity of the American organization consists in its unique composition. The personalities who direct the war economy agencies are in their majority, leaders in business economy, former presidents and directors of large industrial and commercial companies who have entered the State's service for the duration of the war. Their salary is the symbolic one-dollar-per-year one.

The war economy organization suffered considerable transformation during the course of its two years' existence. Three periods can easily be distinguished: the first commenced on May 28th 1940 at which date the not very coherent NDAC was created; the second was organized in January 1941 with the birth of the OPM, a central agency handicapped by the lack of executive power and also by the existence of other agencies partially charged with the same tasks; and the third period dates from the creation of the WPB, in January 1942.

The evolution characterizes itself by a progressive centralization, better delineation of the incumpany of the divers agencies and the strengthening of each one of their executive powers.

After long and weary experiences the U. S. — War Economy Agency seems to have found its definite structure which corresponds to the Nation's immense capacity and which guarantees maximum efficiency.