

# Contrôles governamentais na Grã Bretanha

(in "Trabalho e Indústria na Grã-Bretanha" publicação do Serviço Britânico de Informações).

Tradução de MARY CARDOSO

*Trata, o presente trabalho, duma apreciação circunstanciada relativamente à ação do governo britânico de após-guerra, no controle econômico do país. Apontando aspectos variados do problema, discutindo vantagens e desvantagens da interferência do Estado nesse setor, dos mais importantes para a vida da nação, o Autor apresenta um retrato nítido da Inglaterra que luta tenazmente para estabilizar sua economia transtornada pelo último conflito mundial. (N. R.)*

**N**A Grã-Bretanha de após-guerra há um sem número de diferentes controles, infinitamente maior do que aquele que se apresentava antes do conflito. Controles, de qualquer tipo, são sempre irritantes e não há quem não goste de ver-se livre dêles, desde que de sua eliminação não decorram prejuízos maiores. A questão, porém, é que os amplos controles que ora afetam o país — o racionamento, o sistema de distribuição por quotas das matérias primas escassas, a preferência para as exportações, o controle das divisas estrangeiras e outros semelhantes — são todos resultantes da crise de carência que a Grã-Bretanha atravessa em consequência da guerra. Assim, diante de situação tão difícil, seria atitude de verdadeira loucura decidir-se, de pronto, enfrentar a crise sem controle de qualquer espécie.

## CAUSA : A ESCASSEZ

O fato de ser a escassez a causa dos controles é aceite, em princípio, por todos os grandes partidos políticos da Grã-Bretanha. Não decorre daí que todos concordem em que determinado controle específico seja necessário, nem bem administrado, e as minúcias do programa fornecem assunto para intermináveis discussões. Discutem-se, também, constantemente, as vantagens e as desvantagens intrínsecas de todo e qualquer planejamento ou controle, bem como as atitudes mais

adequadas a assumir em relação a esses problemas, uma vez passada a crise atual. Não obstante, há muito pouca, ou mesmo nenhuma controvérsia em torno de um fato concreto, que é o seguinte: tendo a Grã-Bretanha os seus recursos tão severamente enfraquecidos em consequência da guerra, é imprescindível que o Governo tome providências para que tudo aquilo que estiver escasso seja distribuído de modo a causar menores dificuldades e a assegurar a produção do que fôr mais importante.

E' preciso, porém, distinguir entre os controles que visam o objetivo exposto linhas acima e as medidas de nacionalização introduzidas pelo atual governo. A nacionalização constitui uma forma de controle central de determinada indústria ou serviço e é, em si mesma, um problema sobre o qual não há, necessariamente, nenhuma coincidência de pontos de vista entre os diferentes partidos políticos. Para o Partido Trabalhista, certas medidas de nacionalização, adotadas em conformidade com a plataforma eleitoral de 1945, podem parecer essenciais para a eficiência da indústria e essas mesmas medidas podem, no entender de outros, significar a própria negação da eficiência. Debate-se o assunto no Parlamento e a decisão a respeito é tomada segundo critério rigorosamente democrático. Tal decisão, que importa em modificação no regime de propriedade ou de organização de uma parte da economia nacional, afeta, naturalmente, de uma forma ou de outra, a esfera de controle governamental, mas nem por isso deixa de ser uma resolução de caráter específico, cujos efeitos se limitam ao indivíduo, de nenhum modo comparável aos amplos controles originados pela escassez e pelos regimes de prioridades estabelecidos depois da guerra.

## DECISÕES TOMADAS EM 1944

A manutenção de determinados controles econômicos na Grã-Bretanha, durante o período de

transição imediatamente posterior à guerra, não foi decidida pelo atual govêrno trabalhista, que se empossou em julho de 1945, ao terminar a guerra, mas sim pelo Gabinete de Coalisão, quando estava no auge o conflito.

Em maio de 1944, o govêrno de coalisão publicou o seu famoso relatório intitulado "*Utilização dos Recursos*", no qual foram estabelecidas normas de aplicação mediata e imediata, visando libertar para sempre a Grã-Bretanha das desastrosas oscilações que haviam caracterizado sua vida econômica em períodos anteriores. Os princípios definidos nesse documento, especialmente no que diz respeito às medidas imediatas, foram referendados, de um modo geral, por quase todos os principais economistas britânicos e por todos os partidos políticos. Quanto à política traçada para aplicação a longo termo, que foi então esboçada de forma menos precisa, forneceu, naturalmente, margem para diferenças de interpretação e para divergentes critérios de julgamento.

Foi fácil prever que a questão central do período de transição subsequente à guerra seria o problema da escassez, que se reveste, na Inglaterra, de um duplo aspecto: por um lado, a carência mundial de uma série de utilidades; por outro, a circunstância de que a Grã-Bretanha ficou tão empobrecida, com os sacrifícios feitos durante a guerra, que não pode fugir à necessidade de economizar severamente os recursos de que ainda dispõe. Para compensar as perdas sofridas, tem ela que importar menos e exportar mais e dessas duas contingências resulta a escassez, em seu território, tanto para o produtor quanto para o consumidor.

#### LIMITAÇÕES À LIBERDADE DE COMPRA

Quer se trate de produto insubstituível escasso no mercado mundial — como o aço —, quer de mercadoria apenas escassa no mercado interno da Grã-Bretanha — como os ovos —, somente através de um sistema de contrôles será possível obter-se a garantia de que os estoques disponíveis serão distribuídos segundo o critério da maior necessidade. A liberdade de encomenda num mercado não controlado significa, apenas, que os produtos vão parar às mãos dos que podem pagar mais. Quando se permite que tal coisa aconteça, e quando o que está em jôgo são os produtos alimentares, a conseqüência é que diferentes países — e

numerosos indivíduos, dentro desses países — conhecerão o flagelo da fome. Se se permitir que as matérias primas escassas sejam entregues àquelles que pagarem o preço mais alto, não haverá nenhuma segurança de que as atividades industriais absolutamente essenciais, do ponto de vista do interesse nacional, sejam atendidas em primeiro lugar.

Quando se trata de um país de vasto potencial como os Estados Unidos, por exemplo, essa liberdade pode não ter muita importância, mas no caso da Grã-Bretanha, onde todos os recursos de natureza física tiveram que ser concentrados e mobilizados para atender, nestes próximos anos, a objetivos nacionais definidos, sem os quais não será possível à nação subsistir, a abolição dos contrôles significaria a ausência de qualquer interesse no sentido de ser assegurado, tanto aos indivíduos quanto às indústrias essenciais, o mínimo indispensável para a respectiva sobrevivência, do mesmo modo que traduziria indiferença pelo imperativo que é o estabelecimento de um plano de recuperação.

Afirma-se, de vez em quando, que se todos os contrôles fossem suprimidos, mesmo em se tratando de um país como a Grã-Bretanha, "a força que decorre da liberdade de compra faria com que as mercadorias fossem produzidas." Prevalece, nesse conceito, a teoria de que, quando alguém estiver realmente disposto a obter um ovo, chegará a oferecer por êsse ovo um preço tão alto que acabará por encontrar quem se sinta estimulado a fornecer-lh'o. E é fora de dúvida que num país cuja economia seja organizada em termos de abundância de mão de obra e de incompleta utilização de recursos, o oferecimento de um preço alto pode estimular maior produção de um determinado objeto, com amplos benefícios para a coletividade. Mas não é êsse o caso da Inglaterra, onde a mão de obra é integralmente aproveitada, trabalhando um número enorme de horas na produção de mercadorias da mais alta necessidade, quer por serem absolutamente imprescindíveis no consumo interno, quer pela sua pronta aceitação no exterior, onde irão permitir a aquisição de divisas estrangeiras, especialmente de dólares. Todos os recursos disponíveis são, dêsse modo, devotados à obra de produção e têm que ficar subordinados ao mais cuidadoso sistema de racionamento para que possam atender a tôdas as necessidades.

## INCENTIVOS QUE SE IMPÕEM

E' bem verdade que incentivos extraordinários, especialmente em relação ao regime de trabalho, poderiam levar à maior produção de mercadorias urgentemente necessárias, como por exemplo, carvão e tecidos, cuja matéria prima está à mão e em relação à qual se torna apenas necessário acelerar o ritmo de exploração. Tais incentivos são importantíssimos e estão sendo postos em uso, mas também a decisão que possibilita a sua aplicação é, por seu lado, tomada sob cuidadoso controle. Para que seja possível oferecer um reforço de alimentação a certos grupos de trabalhadores, por exemplo, ou facilidades de acomodação, será necessário dispor de meios para rigoroso planejamento, desde que, numa situação de carencia, aquilo que é dado a uma pessoa ou a uma indústria tem que ser tirado a outra. E essa circunstância serve para ilustrar, com muita clareza, a necessidade de planejamento e de controle.

E' quase certo, portanto, que se todos os controles fossem suprimidos na Grã-Bretanha, disso não resultaria a produção de nenhuma nova mercadoria, desviando-se, apenas, a atual capacidade de produção no sentido das atividades mais rendosas. Assim, exemplificando, o industrial teria excelentes resultados, *durante um reduzido espaço de tempo*. Muitas das necessidades do mercado interno seriam satisfeitas, também *durante um reduzido espaço de tempo*. Com a elevação dos preços nesse mercado, ninguém se preocuparia em produzir mercadorias essenciais de baixo custo e, embora fossem fabricados os produtos especiais de alto preço, tipo de exportação, são poucas as probabilidades de que as mercadorias a exportar fossem produzidas em quantidade suficiente. E' fácil prever o rápido colapso da Inglaterra, ante o afrouxamento do rigoroso regime de austeridade a que está submetido o consumidor do mercado interno e ante a supressão da absoluta preferência para as exportações, regime e preferência que desapareceriam se fossem suprimidos a orientação e os controles governamentais.

Os inimigos do regime de controles chegam mesmo a defender a tese de que deveria ser liberada a libra esterlina, dando-se-lhe, assim, uma oportunidade de "restabelecer seu próprio equilíbrio". Se combinarmos essa "terapêutica" com a abolição dos demais controles internos que ora caracterizam a vida inglesa, depressa chegaremos à con-

clusão de que o resultado prático de tais medidas seria, para a Inglaterra, a diminuição das divisas estrangeiras obtidas através da exportação e o aumento das citras de importação. E' isso porque, mesmo que houvesse, de inicio, grande atividade no setor das exportações, qualquer aumento de preço dos produtos importados viria neutralizar os lucros e, ao mesmo modo, cedo passaria a representar um acréscimo no custo das exportações. Seja qual for o futuro reservado a Grã-Bretanha, parecem hoje absolutamente essenciais à sua vida, tanto os controles monetários quanto os demais, que regulam toda a economia nacional.

Não obstante, isso não quer dizer que constitua ponto característico da politica britânica a subordinação das atividades industriais ao controle central. Há umas poucas industrias ou serviços que estão sendo nacionalizados, mas, de um modo geral, os nomes de negocios são ainda os donos e dirigentes de suas proprias empresas e mesmo as industrias já nacionalizadas são administradas por conselhos diretores independentes. Os controles tem que ver, apenas, com os padrões gerais da industria e com o racionamento das materias escassas. Uma vez assegurado a esses itens o tratamento adequado, há a mais absoluta liberdade de iniciativa, para a consecução dos melhores resultados.

## TRÍPLICE PROGRAMA PREVISTO NO RELATÓRIO DE 1944

Admitindo que a escassez, tanto no mercado interno quanto no externo, viria a ser o mais importante problema do periodo de transição subsequente a guerra, o relatório publicado em 1944 delineou um programa triplice de controles, posto em execução, de um modo geral pelo governo seguinte. O primeiro ponto importante consiste em assegurar-se à indústria, na transição para a produção de paz, condições capazes de evitar transferências em massa ou desemprego. Esse problema, que consiste essencialmente numa questão de distribuição de mão de obra nas fábricas, tem sido resolvido com grande sucesso. Para reduzir as proporções do desemprego, ainda que transitório, foi necessário limitar a produção de guerra de acordo com uma escala rigorosa, de modo a tornar a competência e a mão de obra disponíveis nas regiões em que uma e outra pudessem ser utilizadas na produção civil mais importante. Quando sucedia haver grandes disponibilidades de mão de

obra qualificada, sem que às mesmas correspondessem necessidades da indústria civil capazes de absorvê-las, tal como aconteceu, por exemplo, nas antigas "Zonas de Depressão", mesmo antes da terminação das hostilidades tratou o Governo de preparar um novo programa — de "Distribuição da Indústria" —, dentro do qual previu a concessão de tôdas as facilidades possíveis àquelas Zonas de modo a transformá-las em "Zonas de Desenvolvimento, com base numa grande variedade de novas indústrias. Um dos resultados desse programa, que vem sendo cuidadosamente observado e que envolve, nesses locais, a aplicação de novos princípios de planejamento, aprovados por todos os partidos políticos da Grã-Bretanha, consiste em que tem sido possível reduzir a um mínimo o problema do desemprego, que em todo o país raramente vem ultrapassando a percentagem de 2%, ocorrendo a maior incidência justamente nas Zonas de Desenvolvimento, nas quais o programa ainda está em fase de execução. E isso serve para acentuar a gravidade muito maior de que se revestiria o problema, na hipótese de que nenhum programa especial tivesse sido planejado.

Para que essa fase de transição decorresse normalmente, na conformidade dos planos preparados, foi necessário manter uma série de controles de guerra, mediante os quais é possível a obtenção das matérias primas, do aço e da maquinaria indispensáveis às fábricas que dispõem da mão de obra e que estão produzindo as mercadorias essenciais. E é evidente que os objetivos específicos visados através desses controles foram enquadrados nos planos gerais descritos a seguir.

#### RACIONAMENTO E CONTRÔLE DE PREÇOS

A segunda tarefa prevista pelo Gabinete de Coalisão, em 1944, foi a manutenção da estabilidade dos preços, como medida para evitar a inflação. "Será preciso continuar, durante algum tempo, mantendo o racionamento e o controle dos preços", declara o Relatório e no que se refere ao racionamento, a manutenção foi decidida unânimeamente. Embora, em alguns casos, haja divergência quanto a certos aspectos miúdos do racionamento, todos concordam em que o mesmo tem que ser mantido até que o problema dos suprimentos apresente melhora definitiva e reconhecem que a medida, no conjunto, funciona extremamente bem. Essa convergência de opiniões implica na

aceitação do fato de que é necessário empregar na administração do plano de racionamento um número considerável de servidores civis e, à primeira vista, poderá parecer um "desperdício" ocupar 41.000 pessoas nas atividades do Ministério da Alimentação — total apurado em outubro —, órgão que não existia antes da guerra. Por outro lado, a alternativa, que seria a distribuição dos estoques disponíveis apenas entre aqueles que podem pagar mais, nem merece ser considerada, de modo que o mecanismo do racionamento é tolerado como um controle que, embora exaustivo, é realmente necessário.

Já quando se trata do controle de preços, a questão apresenta aspectos suscetíveis de maior controvérsia. Durante toda a guerra aceitou-se o princípio de que, nas vendas a varejo, o preço das mercadorias essenciais deveria ser mantido estável, especialmente em se tratando de artigos de alimentação, mesmo que para isso se tornassem necessários subsídios consideráveis. Com a alta acentuada dos preços de importação, que se seguiu à terminação da guerra, subiu também o montante de tais subsídios, estimado, no orçamento vigente, num total aproximado de 400 milhões de libras para o ano de 1948. De muitos setores partem fortes objeções à manutenção de um regime tão dispendioso de subsídios e pareceu, recentemente, que se generalizava a tendência no sentido de sua redução progressiva, o que, entretanto, não quer dizer que se possa esperar um encorajamento geral de qualquer nova política permitindo a alta violenta e repentina dos preços, quer dos alimentos, quer dos artigos classificados como "de utilidade", isto é, artigos padronizados, de baixo custo. E, não obstante todos os controles, o aumento do custo de vida contribuiu para uma sensível majoração dos salários correntes, a qual, por sua vez, aumentou os perigos de inflação. A nova política do Governo reforça a necessidade de serem mantidos os preços dentro da maior estabilidade possível, mediante o uso de controles, ao mesmo tempo que exerce forte pressão no sentido da estabilização voluntária dos salários, a qual entrará no plano geral como medida complementar, contribuição das forças que representam o trabalho.

#### PLANEJAMENTO DAS PRIORIDADES INDUSTRIAIS

O terceiro grande controle preconizado no Relatório de 1944 teve em vista a necessidade de assegurar-se, no período de transição da guerra

para a paz, a produção das mercadorias básicas essenciais ao país, o que abrange, praticamente, a produção dessas mercadorias nas quantidades reclamadas pelo mercado interno e, ainda, a concentração de uma parcela razoável dessa produção para atender às exigências do comércio exportador.

Para satisfazer corretamente às necessidades do mercado interno, no que se refere aos produtos essenciais, torna-se imprescindível que certos departamentos, como o de Comércio, e certos ministérios, como o da Alimentação, da Agricultura, do Abastecimento e das Obras Públicas, mantenham rigoroso contrôle do total da produção e das importações, através do qual será possível garantir, a qualquer momento, a disponibilidade dos estoques para cobertura das rações de comida, roupa e mobiliário, ou para a execução dos programas governamentais, como, por exemplo, o de construções civis. As necessidades do mercado interno são, porém, definidas segundo um padrão mínimo que se convencionou chamar "de austeridade" e ficam sujeitas aos cortes mais drásticos, desde que o exijam as conveniências da exportação, tal como ocorre presentemente com os tecidos. Mas, apesar de tudo, o sistema britânico de racionamento defende firmemente o princípio de que deve haver sempre nas lojas o necessário para corresponder aos cupões de racionamento e é evidente que a aplicação dêsse princípio exige cuidadosa preparação e contrôles eficazes.

E' igualmente importante que haja produção adequada para a exportação uma vez que, sem esta, não poderá a Grã-Bretanha ganhar o bastante para importar os produtos essenciais. E embora essa preliminar tenha sido bem compreendida em 1944, a questão da proporção necessária não o foi do mesmo modo, vendo-se o Govêrno forçado, nos últimos dois anos, a pedir as indústrias o aumento crescente das exportações. Na produção de automóveis, por exemplo, a percentagem estabelecida em 1946 foi de 50%, que passou a ser de 75% em 1947. Embora não haja, na realidade, se não pouquíssimas ordens diretas do Govêrno sôbre aquilo que deve ser produzido para exportação, essa produção é assegurada mediante o mais extrito contrôle das aplicações de capital, pela fiscalização rigorosa das licenças para construção ou para aquisição de matérias primas, as quais só são concedidas nos termos do sistema de

prioridade absoluta, e através do auxílio prestado aos exportadores no que se refere ao suprimento da mão de obra. E, ao mesmo tempo que assim se procede, mantêm-se o Govêrno e os industriais em regime de estreita colaboração, procurando aquêle fazer com que as necessidades coletivas sejam satisfeitas à luz dos conhecimentos específicos dos homens de negócio, criando uma política eminentemente prática e baseada na cooperação voluntária da indústria.

#### "INSPEÇÃO ECONÔMICA" ANUAL

Vimos, assim, o arcabouço dos contrôles industriais com os quais a Grã Bretanha entrou no após-guerra. Muitos dos contrôles de guerra foram relaxados, mas as restrições vêm persistindo por muito mais tempo do que qualquer um, anteriormente, poderia prever. Durante a crise de combustível que veio com o inverno de 1947, queixouse a Oposição de que tinha havido falta, e não excesso, de planejamento prévio e foi logo depois dessa crise que o Govêrno estabeleceu um novo Corpo de Planejamento inter-departamental, trabalhando subordinado ao Presidente do Conselho, dirigido por um alto funcionário civil, o Chefe do Planejamento, e assessorado por um eminente homem da indústria, que tem as funções de Consultor Industrial. Os objetivos principais do trabalho dêsse corpo técnico são: o desenvolvimento de uma política precisa, à qual se subordine o volume do comércio importador e exportador; o estudo da orientação a dar ao comércio em geral; a economia do dolar americano; a harmonização dos interesses financeiros aplicados a longo e a curto prazo; e os índices de produção a alcançar na conformidade dêsses diferentes planos. Embora muito da eficiência dêsse trabalho dependa da cooperação voluntária da indústria, a execução dos planos estabelecidos exige a aplicação de uma série de contrôles.

Ainda de acôrdo com as sugestões do Relatório de 1944, passou o Govêrno a expor ao público a política econômica do país em termos muito mais claros do que jamais se fizera antes da guerra, reunindo as informações mais importantes sôbre as linhas gerais dessa política, para apresentação ao Parlamento e ao povo, numa publicação anual — o orçamento dos recursos e previsão dos programas oficiais. A primeira dessas publicações veio a lume em fevereiro de 1947 e intitulava-se "Si-

tução econômica em 1947". Em tais trabalhos são fixados determinados objetivos e, obtido para os mesmos o apóio geral do Parlamento, pôde o Govêrno determinar tôdas as medidas necessárias ao bom cumprimento dos programas previstos. Em 1947 atingiram-se, integral ou parcialmente, vários dos objetivos propostos e quanto aos demais, que não puderam ser alcançados, o insucesso deveu-se, principalmente, aos efeitos da crise econômica, que ainda perduram, e ao ritmo lento da recuperação em outros países.

O exame da situação econômica em 1948 deverá estar sendo publicado quando o fôr o presente artigo, isto é, por todo o mês de março. Salienciará, sem dúvida, como o mais importante dos pro-

blemas britânicos, a crise de dólares e fixará os índices a atingir no decorrer do ano, em matéria de distribuição de mão de obra, de produção e de quotas de exportação. E a exposição clara dos problemas atuais e das medidas necessárias para resolvê-los, serão usados como a base em que se apoiará o Govêrno para obter a cooperação integral e voluntária do povo, do qual, em última análise, tudo depende. Mas é evidente que todos êsses importantes objetivos não teriam nenhum sentido, nas circunstâncias atuais, sem a existência de contrôles, que, nos têrmos do Relatório de 1944, "visam dirigir os esforços da indústria para as atividades adequadas, segundo a ordem mais conveniente".

... a situação econômica em 1948 deverá estar sendo publicado quando o fôr o presente artigo, isto é, por todo o mês de março. Salienciará, sem dúvida, como o mais importante dos problemas britânicos, a crise de dólares e fixará os índices a atingir no decorrer do ano, em matéria de distribuição de mão de obra, de produção e de quotas de exportação. E a exposição clara dos problemas atuais e das medidas necessárias para resolvê-los, serão usados como a base em que se apoiará o Govêrno para obter a cooperação integral e voluntária do povo, do qual, em última análise, tudo depende. Mas é evidente que todos êsses importantes objetivos não teriam nenhum sentido, nas circunstâncias atuais, sem a existência de contrôles, que, nos têrmos do Relatório de 1944, "visam dirigir os esforços da indústria para as atividades adequadas, segundo a ordem mais conveniente".