

# Pode haver planejamento eficaz sem controle?

WALLACE B. DONHAM

Tradução de M. C. Almeida Rohr

O presente ensaio, influenciado pelo ânimo capitalístico do seu autor, deão da *Graduated School of Business Administration* de *Universidade de Harward*, é um alerta sonoro contra a *planificação ditatorial*. Postando o problema dos atuais controles governamentais sob um ângulo fechado de autocracia, insiste o escritor na necessidade da manutenção dos postulados do individualismo. Para tal, reprimenda as autocracias funcionais, que pretendem controlar tôdas as atividades econômicas nas suas mais intrínsecas minúcias, alertando os governos contra as naturais limitações da capacidade humana de previsão. Emparedado por essas limitações, de um lado, e o reconhecimento da impossibilidade de prevenir depressões sem planejamentos, de outro; descrente quanto a paliativos, mas empenhado em discernir instrumentos hábeis para o equilíbrio social, o autor termina por situar o problema da planificação no setor da adaptação social, não titubeando mesmo em buscar-lhe um paralelo nas leis biológicas. Dessa maneira, as atividades governamentais de planejamento seriam recursos de compensação capazes de temperar as grandes crises econômicas, procurando sempre para o organismo social aquela estabilidade fundamental com que os recursos biológicos de compensação equipam a natureza humana.

Daí apelar para uma elite de estudiosos da planificação, que, no entanto, jamais deverá imiscuir-se diretamente na concretização de suas conclusões, mas apenas influenciar o complexo social através de órgãos como o Congresso, juntas, etc.

Só dessa maneira entende o articulista conciliar planejamento e individualismo, sem

cair no erro grosseiro das autocracias empíricas. (N. R.)

A palavra "contrôle" tem adquirido, na opinião de muitas pessoas, uma significação especial, de tal modo que, quando se fala de controles numa sociedade capitalística, pensa-se em termos de controle das ações dos indivíduos e das indústrias, diretamente impôsto pelo governo ou pelas emprêsas, através de associações de comércio, ou super-corporações, e, mais ainda, que êsse controle vai ao ponto de determinar as ações dos indivíduos, variando em pequenos gráus. Por exemplo, muitos debates focalizam a importância de controles da produção; outros, a importância de se permitir o controle de preços pela indústria, ou de se impor controles de regulamentação de preços pelo governo

## AUTOCRACIA NÃO DESEJÁVEL

Contrôle, nessa significação especializada, se opõe a individualismo. Existe, sem dúvida, e vem existindo por um longo período de tempo, um lento acréscimo — à medida que a sociedade vai-se tornando mais complexa — de gráu e extensão das regras gerais estabelecidas, sob as quais a competição deve ser processada. Essa tendência, creio, se ampliará; minha tese é a de que é necessário maior mecanismo para estabelecer mais do que temos agora relativamente às regras sociais e regulamentações, sob as quais a competição se deve processar. Não acredito, porém, que a forma de controle tão discutida atualmente, que vai até ao controle interno da quantidade de produção, ou do preço de estrutura, ou outros problemas individuais similares, deva ser substituída pelos nossos mecanismos existentes no capitalismo. Acredito que, em

usando esse modo de encarar, não haverá ponto de parada — em nenhum setor, o controle poderá ser eficaz enquanto os mais internos detalhes de vida de negócios e as relações entre empresas e sociedade não estiverem controlados de uma maneira quase autocrática. E não acredito que essa situação seja desejável.

Há várias razões para isso. Tal tipo de controle pressupõe capacidade de previsão naqueles que o exercem. No panorama mutável que constitui nossa moderna civilização científica, com tôdas e quaisquer modificações impostas pelo fator tempo, as limitações da capacidade de prever me parecem muito agudas para permitir confiar nesse tipo de controle, em qualquer tipo de organização. Acredito que as variáveis que interferem na situação, estudadas sob esse ponto de vista, estão além da capacidade humana. Acredito ser impossível manejar com os elementos do tempo e conseguir resultados que sejam socialmente desejáveis a tempo de serem socialmente efetivados.

Além disso, acredito que a força que, inevitavelmente, deverá ser imprimida ao governo, pelo desenvolvimento desse ponto de vista, seria intolerável. Pequena diferença parece-me haver no fato de dever esse tipo de controle — começar nas empresas particulares ou no governo. Estou convencido de que êle terminará nas mãos do governo e de que devemos criar grandes burocracias interessadas principalmente na extensão de suas próprias funções e que interfiram no curso regular da existência de 125.000.000 de pessoas, infelizmente sem compreensão das complexas variáveis que penetram nas suas vidas.

Evidentemente, devemos tomar alguma atitude que impeça o retorno de catástrofes sociais, tais como a que agora atravessamos. Na minha opinião, o caminho para esse fim através de um planejamento detalhado poderia por si mesmo conduzir a uma catástrofe social, cujos detalhes não podem agora ser prognosticados, mas cujo objeto geral pode ser previsto com uma boa dose de segurança.

Nada existe na história desta Nação, no desenvolvimento de suas repartições governamentais, que justifique a confiança de que possamos adquirir com êxito uma compreensão de nossos problemas individuais e dos problemas do grupo,

levando os detalhes dessa mesma compreensão ao âmbito governamental.

Estamos somente agora começando a ter uma compreensão das complexas forças que construíram a organização social em nossas pequenas cidades. Não temos compreensão daquelas que interferiram em uma grande cidade, como New York. Nada sabemos de nossas repartições governamentais, que nos permita acreditar que elas são capazes de realizar um bom trabalho nesse delicadíssimo problema, aprendendo como adaptar o organismo social a modificações — como ajustar esse mesmo organismo social às circunstâncias criadas pelos fatores temporais da ciência moderna.

Se atribuirmos ao governo o controle privado das indústrias desse país acredito que duplicaremos as dificuldades que tivemos de enfrentar na “proibição” (\*) e criaremos uma grande e poderosa força interessada em escamotear de volta à indústria o poder discricionário que dela foi retirado. Por estar, infelizmente, além da capacidade do governo o manêjo desses problemas que quase forçariam a essa escamoteação, é que precisamos, de fato, ir ao outro extremo. Teremos de estabelecer uma autocracia centralizada, definida e, ainda assim, ela terá tôdas as limitações que existem na inteligência humana quando esta planejou como a autocracia deveria funcionar.

#### NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO

Entretanto, o planejamento é necessário. Um meio específico de medir essa depressão de negócios é pelo exame dos depósitos em nossos bancos — apenas um dos muitos índices que me parecem significativos —, mas um, sobre o qual, posso apresentar números, mostrando até onde essa depressão é motivada pela falta de planejamento. Tivemos da administração de Washington o que nos parece um programa de crédito integralmente firme. Como qualquer outra pessoa estudiosa do assunto, eu diferiria quanto às minúcias. Mas o fato expressivo é o de que, pela falta de uma agência central de estudos relacionada com a nossa organização política, pela falta de compreensão no domínio de seguras linhas de legislação, aquele programa parece vir dois anos após ser crítica a sua necessidade.

(\*) O autor se refere à Lei Sêca.

Não quero fazer restrições à administração ao salientar êsse aspecto. É inerente à natureza das coisas que, quando homens encaram um problema dessa ordem como um dos aspectos de uma vida intoleravelmente ativa, gastem tempo para selecionar os problemas intelectuais nela envolvidos. Pessoalmente estou convencido de que nos últimos dezoito meses, mais ou menos, dessa depressão, tem havido um prolongado e desnecessário pânico monetário. Foram os últimos dezoito meses dessa depressão que tornaram instável nossa grande classe média, com tôdas as conseqüências sôbre o poder de recuperação, advindas dessa instabilidade.

Através dos números dos depósitos de banco, poderemos obter um índice do que aconteceu. Em 1929, o colápsio de crédito, que atingiu a nós todos, (embora muitos o tivéssemos aguardado, até certo ponto, no outono de 1929) diminuiu os depósitos do banco de \$1,477,000.000 dólares. Em 1930, aqueles depósitos diminuíram de \$2.250,000.000. Em 1931, de \$8.340.000.000 e as estimativas para janeiro de 1932 são substancialmente iguais ao conjunto dos números de 1929, nesse colapso de depósitos e crédito bancários.

Em 1931, em virtude do enfraquecimento do mecanismo efetivo de nossa estrutura de crédito, tivemos uma deflação quase seis vezes maior do que a de 1929, e 3 1/2 vezes do que a de 1930. Em minha opinião, o total dêsse último ano, que foi o mais crítico, poderia ter sido evitado.

#### CAUSAS VERSUS EFEITOS E REMÉDIOS

Como tratar de problemas que estão além da capacidade de previsão — eis a questão; como adquirir uma compreensão do fluxo dos acontecimentos que nos capacite a lidar inteligentemente com problemas que não podem ser previstos em detalhes, ou a tempo, e de que não conhecemos as causas de maneira suficientemente rápida a nos permitir agir, nelas buscando uma referência. Se alguém estudar a história das depressões econômicas achará que o melhor julgamento dos economistas dá uma soma variada e considerável de elementos, bem como a apreciação da duração e do peso dos diferentes fatores causais. E não houve depressões de negócios sôbre cujas causas os economistas estejam

de acôrdo. Ainda estamos lutando e ainda lutaremos para mais de 100 anos, sôbre as causas da Grande Guerra.

O problema que devemos encarar é o que se refere ao fluxo corrente dos acontecimentos dos quais, em nenhum sentido efetivo, é possível obter nem uma compreensão das causas, nem uma previsão antecipada dêsses mesmos fatos. Tornamos enfático o estudo das causas, porque êsse estudo da situação corrente consome tanto tempo, que, antes de atingir a quaisquer julgamentos, já desapareceu a situação. Não é uma questão de caminhar de um estudo fundamental para um estudo de paliativos; é uma questão de achar instrumentos que evitem essa espécie de espiral acentuada, seja para cima, seja para baixo, de que o último ano dá exemplo, nos vários índices, dos quais mencionei apenas um.

Podemos desenvolver melhor a capacidade de previsão pelo estudo do passado, a fim de determinar, não tanto as causas dos diferentes fenômenos recorrentes, mas — especialmente — os meios por que êles ferem a sociedade e os meios pelos quais êles podem ser liquidados, compensados ou evitados. Sômente em relativamente poucos casos, essas depressões reagem sôbre a sociedade de modo a trazer choques críticos. As causas são múltiplas. Os efeitos têm o costume de retornar. Acredito ser êsse o tipo de problema que, em virtude das limitações práticas e mentais da capacidade humana, torna necessário o estudo daqueles efeitos e a elaboração de instrumentos para enfrentá-los.

#### ANALOGIA BIOLÓGICA

Temos uma excelente ilustração das possibilidades de se aplicar êsse ponto de vista à analogia biológica. Por milhares de anos a Natureza, através de lentos processos de tentativas biológicas, tem desenvolvido as espécies que eram capazes de se adaptar ao seu ambiente. Essas espécies jamais compreenderam as causas das mutações no meio; elas aprenderam por tentativas a lidar com as conseqüências, com o efeito, com o fluxo dos acontecimentos. Parece-me que a Natureza desenvolveu apenas poucos métodos eficientes para executar essa tarefa. Acredito que êles possam ser classificados em alguns poucos grandes grupos.

Em primeiro lugar, o conjunto do desenvolvimento biológico é a história da adaptação permanente a condições duradouras. No mar, os organismos que podem viver em água fria não podem viver em água quente, mas eles podem estar tranquilos de que a água em que vivem varia apenas em limitadas áreas.

Quando esses organismos deixaram o mar, eles fizeram adaptações contínuas às novas condições de vida na atmosfera. É um tanto surpreendente que tenhamos dado tão pouca atenção ao efeito estabilizante que ocorreria se pudéssemos fazer idênticas adaptações contínuas às condições permanentes do nosso meio, e da nossa qualidade de seres humanos. Quase não temos dado atenção às pensões por velhice, às incapacidades, a toda vasta messe de aspectos que são previsíveis no sentido social. Estamos apenas começando. O problema agrícola, no momento presente, é um exemplo da necessidade de enfrentar o que me parece constituir uma modificação permanente dos princípios fundamentais que afetam ao agricultor. Quase nenhum progresso fizemos nessa adaptação.

A Natureza, além de métodos de adaptação permanente, desenvolveu instrumentos defensivos e insulantes, por vezes especializando-se nêles, resultando em que as espécies que nêles se especializaram pereceram à face da terra, mas sempre desenvolveram esses instrumentos. As células mortas da pele são uma importante ilustração dessa espécie de mecanismo defensivo. Em nosso organismo social, o exército, a marinha e as tarifas são exemplos da mesma coisa.

#### RECURSOS COMPENSATÓRIOS

A Natureza desenvolveu uma ampla série de recursos compensatórios. Presentemente, esses recursos operam apenas dentro das adaptações duradouras. Isto significa que a Natureza criou uma estabilidade fundamental com referência às condições gerais do meio que o organismo enfrenta, e manteve essa estabilidade fundamental em todos os organismos complexos através de muitos pequenos recursos de compensação que funcionaram dentro de um esquema geral. A Natureza não tem protegido a espécie humana contra acidentes de automóveis, a não ser dentro

de pequenos limites do pensamento, baseados em reações automáticas; mas ela protege a espécie humana contra uma vasta série de pequenas diferenças químicas, através de armazenamentos e de diferentes tipos de adaptação. Quando vamos de um quarto aquecido para o ar frio do exterior muitos recursos de compensação automaticamente entram em ação. A estabilidade fundamental é mantida pela capacidade de pequenas compensações.

Em nosso caso particular, o problema do crédito, que tem sido tão catastrófico, no último ano, em suas conseqüências, é um exemplo de um ponto onde, pela falta de liberdade compensadora de instrumentos que constituem nosso sistema de Reserva Federal, nossa estrutura bancária é incapaz de manejar com o problema de crédito e, sendo assim, quebrou-se o próximo ponto a que a Natureza dá atenção, isto é, as margens de segurança. Pela falta de pequenos recursos de compensação em nossa estrutura de crédito, dando liberdade dentro dessa área, criamos uma situação em que desapareceram as margens de segurança nos negócios, na grande classe média e em nosso grupo trabalhista.

A Natureza tem sido pródiga de margens de segurança. Na ampla escala biológica, há largas margens de segurança em todos os organismos complexos. O custo mínimo para estabelecer margens de segurança nunca foi uma das causas com que a Natureza se tenha preocupado na longa história da evolução biológica. Todavia, em muitas áreas diferentes, essas margens de segurança caem por terra. O homem que perde um olho tem quase cem por cento de margem de segurança nessa perda. Se perde os dois, é uma catástrofe. O que perde um rim está na mesma posição. Menos da metade, ou, provavelmente, não mais que um quarto da capacidade dos pulmões é suficiente para conservar os homens vivos. De qualquer modo, têm sido estabelecidas margens de segurança da mais variada natureza. Fizemos o mesmo com relação às indústrias geridas com bases conservantistas. Mas temos aqui uma situação se desenvolvendo por força da falta de mecanismos de compensação, adequados a cuidar de mudanças relativamente mínimas, e onde enfrentamos uma catástrofe social de primeira ordem.

## NECESSIDADE DE UMA AGÊNCIA CENTRAL DE ESTUDOS

A Natureza construiu o pensamento sobre o hábito. A Natureza construiu o pensamento criando hábitos que afastaram a necessidade de pensar sobre tantas coisas, de tal maneira que se tornou possível deixar o pensamento livre para muitas outras coisas. De um modo ou de outro, temos de reconhecer a diferença entre a situação natural e a situação em nosso organismo social. Essa diferença provém do fato de que, na situação natural, a espécie humana e todos os animais superiores têm uma capacidade de pensar mais ou menos limitada. Mas, se o organismo social tem sempre de adquirir capacidade de livre pensamento é porque utilizamos nossa inteligência para enfrentar o fato de que uma agência central de estudos é necessária e para estabelecê-la de tal modo que a capacite a funcionar com racionalidade. Estou convencido de que uma agência central de estudos é essencial, não primordialmente para estudar causas, salvo se o seu conhecimento contribuir para a melhoria de recursos defensivos e compensadores, mas para determinar, através do estudo do passado, onde tais recursos devem ser estabelecidos. Eles permitirão ao nosso organismo social fazer cessar, o "encilhamento" de conseqüências, pois é esta circuns-

tância que cria a situação realmente séria por projetar as flutuações menores para além das margens comuns de segurança.

Ademais, existirá, sem dúvida, a necessidade de pensar sobre as emergências que não podem ser prognosticadas de nenhum modo efetivo. Esse pensamento deve, naturalmente, sempre se anteceder de muito à situação. Mas êste não é o setor mais amplo.

Na minha opinião, a estabilidade dêsse organismo social depende principalmente de podermos estabelecer, ou não, um grupo de indivíduos realmente capazes, mas sem força para concretizar seus pontos de vista. Se tiverem essa força, êles deixarão de influir, e influência é o que devem possuir no início e no fim. Êles devem ter influência sobre o Congresso e seus negócios, pelo peso de suas conclusões. Acredito que esta nação está pronta para ser influenciada pelo pensamento seguro de tal grupo e que êsse mesmo grupo pode estabelecer uma espécie de recursos fundamentais, defensivos e compensadores essenciais a que a amplitude das flutuações seja diminuída e colocada dentro das margens correntes de segurança. Mas não acredito que exista qualquer esperança de atingir a êsse resultado por meio do outro tipo de contrôle, quase totalmente autocrático, funcionando, em quase tudo, de maneira pouco sábia.