

Limitações e possibilidades do planejamento econômico

RALPH E. FLANDERS

Trad. de M. C. Almeida Rohr

Considerando o planejamento sob o seu aspecto econômico, o autor deste ensaio, membro do Economic Balance Committee of the American Engineering Council, já extinto, fixa-lhe, como objetivo primordial, a obtenção de um elevado padrão de vida, compartilhado largamente pela população e livre de flutuações sérias.

A realização desse desideratum está, porém, sujeita a algumas limitações impostas pela própria natureza humana, pelo tempo e pela organização política. Por outro lado, existem outras tantas possibilidades: a produtividade da tecnologia moderna; a comprovada utilidade do motivo de lucro em controlar os detalhes da extração, manufatura e distribuição; a largueza de vistas revelada pelos leaders trabalhistas e industriais.

Dêsse modo, o planejamento seria organizado em tórno da idéia central da distribuição das utilidades e do emprêgo dos lucros. A multiplicidade de detalhes que, de outro modo, poderia embaraçar o planejador, seria deixada à ação automática do motivo de lucro, uma vez controladas as suas principais atividades. A ação governamental se restringiria a medidas de contrôle geral e não ao contrôle minucioso de detalhes, que seria deixado a cargo do motivo de lucro. Tal motivo ou impulso motriz deve ser preservado, não como senhor absoluto, mas como servidor da comunidade.

O presente ensaio foi publicado originariamente em *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* — julho de 1932 — donde, data venia, o transcrevemos. (N.R.).

PLANEJAR ou não planejar — eis a questão. Deveremos estudar nossa organização econômica e social como um todo e esforçarmo-nos para imprimir-lhe direção objetiva para fins desejados? Ou deveremos ocupar-nos, cada um de nós, de nossos próprios negócios, deixando o “curso natural dos acontecimentos”, qualquer que seja êle, dirigir nosso progresso para um bem estar futuro?

A resposta é a favor do planejamento, visto que o homem é um animal planejador. Ao dar forma ao primeiro eólito, êle planejava matar o adversário ou se munir de carne fresca. Ao semear a primeira semente, êle planejava prover-se para o próximo inverno. Ao construir seu primeiro e rude abrigo, êle planejava o relativo conforto contra as noites frias e o tempo inclemente. Foi essa capacidade de agir, dirigida, de modo efetivo, para o futuro, que construiu a civilização, com tôdas as suas renúncias a mêdo de sêca, de fome, de peste e com todo o seu balanço positivo de necessidade, de conforto e de luxo.

Contudo, apesar da crescente área de ação de nosso planejamento, nosso atual estágio é o resultado da soma de inumeráveis esforços de inumeráveis homens para atingir a inumeráveis objetivos limitados. O campo de ação mais amplo até agora abrangido foi o de fundar e manter dinastias e estabelecer estruturas políticas que tenham tão sòmente limitadas funções sociais. No conjunto êsse processo tem funcionado bem. Podemos olhar para a nossa situação atual, no seu mais recôndito, sem ainda nos sentirmos envergonhados de compará-la, nos seus aspectos econômicos, com os mais felizes períodos de séculos idos. Nossa era é particular e indubitavelmente rica em suas possibilidades físicas.

Se existe agora alguém que não esteja contente com o fato de se deixar o curso do desenvolvi-

mento social por conta de forças casuais descoordenadas, não precisamos pedir desculpas de nossa posição. Somos homens e, portanto, animais planejadores. Nossa história é a do planejamento, com sucesso, em uma escala cada vez mais crescente. Se encararmos com ceticismo ou timidez esse próximo passo em nosso progresso ordenado, teremos perdido, num sentido muito real, a condição humana.

O projeto é novo e amplo. Devemos estabelecer objetivos para atingir o progresso de toda a estrutura social. Façamos uma análise do problema. Qual é o nosso principal objetivo? Que aspectos são possíveis? Quais os impossíveis, quais os promissores?

Como primeiro objetivo do planejamento econômico e social, permitam-me propor a *obtenção, nos Estados Unidos, de um padrão de vida que seja elevado, largamente difundido e isento de flutuações sérias*. Esse primeiro objetivo diz respeito, quase inteiramente, à esfera econômica e se relaciona com o nosso maior problema presente e a nossa atual crise. Permitam-nos também apresentar algumas especificações amplas no campo de valores. A menos que sejamos falsos para com a nossa história e para com as nossas capacidades, o equilíbrio que procuramos será preferentemente dinâmico a estático. Não nos satisfaremos com um padrão estreito de conduta e realizações, mas sofreremos alguns desajustamentos e agruras em benefício de medidas eficazes de iniciativa e da possibilidade de realizações audaciosas. Estabilidade pode ser obtida por um preço excessivamente alto.

AS LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO

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.

Há certas limitações na compreensão humana.

Considere-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 ele 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 este se refere à impossibilidade de se aplicar o método estatístico a determinadas condições. Esse 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. Tais condições

são difíceis de ser focalizadas numa ação planejada. Improvisações brilhantes e uma inata percepção da psicologia das multidões são os recursos mais úteis. Há alguns que florescem sob essas condições, mas êste não é o mundo do planejador; êsse mundo aparece quando o planejamento fracassa.

Há ainda limitações em planejamento devidas ao tempo disponível.

Uma delas se refere à situação acima descrita. Do mesmo modo que um ciclo de negócios, por exemplo, se aproxima, tanto do zenite, quanto do nadir, haverá uma época em que êle ultrapassa o ponto de contrôle racional e se torna patológico, no sentido acima descrito. Se há tempo para determinar os métodos de contrôle e para aplicá-los, a condição patológica pode ser evitada e o contrôle pode ser preservado. Mas pode igualmente se tornar uma luta contra o tempo.

Há ainda uma luta mais séria e fundamental contra o tempo. Cada experiência com instabilidade econômica deixa sua marca na vida política e social da comunidade e não está absolutamente claro que êsse progresso de opinião esteja tornando a tarefa de contrôle mais simples e mais fácil, à medida que o tempo passa. Há, talvez, uma luta real entre contrôle e a desintegração.

Encontramo-nos estorvados também pelas limitações da natureza humana.

Salientando isso não se deve concluir, absolutamente, que a natureza humana é inalterável. Em suas evidentes manifestações, não é assim. Existem muitas práticas de negócios, comuns a uma ou mais gerações passadas, as quais seriam hoje consideradas desastrosas. Todavia, muitas das práticas hoje utilizadas são igualmente desastrosas. Por outro lado, nenhum planejamento, que importe alterações permanentes e imediatas no comportamento geral, pode ser tido como prático. Tivemos uma lição a êsse respeito com referência ao mais importante de nossos experimentos sociais contemporâneos; não necessitamos de mais nenhuma. Entre as características de que nos devemos defender está a tendência natural de agir contra o interêsse social com o intuito de lucros individuais, embora admitindo o valor geral da ação oposta. Êsse é o antigo problema do individual e do coletivo. Algumas manifestações podem ser refreadas por uma pressão social organizada, outras, por restrições legais.

Em geral, é função do govêrno insistir na execução daquilo que todos concordam ser necessário, mas que ninguém deseja, nem se atreve, a empreendê-lo sozinho. Por essa razão, muito de nosso planejamento envolverá ação governamental. A ação industrial por si só não poderá ser eficaz.

Outra armadilha da natureza humana é a ansiedade fatal de nosssa emoções de se apoderarem do leme de comando, ao invés de se contentar em fornecer a fôrça motora, que é a sua função adequada. A perspectiva de injustiça e de sofrimento conduz quase inevitavelmente, em naturezas generosas, à ação, que está mais próxima ao alcance da mão — e tais ações se podem amoldar às instituições e hábitos do organismo social, o que impedirá, seriamente, uma solução racional.

O que é fundamentalmente necessário é o estudo de estruturas, de mecanismos e de fôrças, levado a efeito, não meramente durante êsse período de crise, mas no período posterior de bonança e de relativa prosperidade, seja êle longo, ou curto. Altos poderes de resolução e de concentração são exigidos, se pretendemos estar preparados devidamente para a próxima crise.

Há sérias limitações de organização política que temos de enfrentar.

De que modo adequadas regulamentações de contrôle podem ser aplicadas aos 48 estados dos U.S.A. sob as presentes provisões de nossa Constituição? Quer sejam elas horário de trabalho, conservação de recursos, contrôle da venda de títulos, ou muito mais outras coisas, as dificuldades de uma ação efetiva e unificada parecem insuperáveis. Se essas complicações internas nos atrapalham, muito mais atrapalharão nossas relações externas com países estrangeiros, em tôdas as ramificações do comércio e finança internacionais. Devemos esperar pelo nosso contrôle doméstico até que o contrôle mundial seja levado a efeito? Ou devemos procurar um determinado grau de isolamento, de modo que possamos permitir o desenvolvimento de nosso progresso por nossa própria conta?

* * *

Esta é uma séria lista de limitações — da compreensão humana, do tempo disponível, da natureza humana e de organização política. Mas

não apenas esses elementos constituem a lista. Seria desencorajador, na verdade, prosseguir na enumeração. Procuremos, de uma vez, os itens promissores, se é que eles existem no reverso da medalha.

AS POSSIBILIDADES DO PLANEJAMENTO

Nosso acervo fundamental é a produtividade da moderna tecnologia. Tão profusa é a produção de nossas riquezas naturais e de nossas fábricas, tão completas são nossas organizações comerciais e nossos sistemas de transportes, tão eficiente, no conjunto, é o uso do trabalho humano nessas atividades e tão pródiga é a aplicação do poder, que o limite prático da produção e da distribuição de utilidades ultrapassa nossa concepção.

No tocante a possibilidades, esses limites são estabelecidos somente pelo desejado grau de utilização dos recursos naturais e por qualquer equilíbrio que a nossa população possa determinar, como por exemplo, o estabelecido entre o gozo de lazer e o gozo de bens. Praticamente, os limites são estabelecidos por uma defeituosa organização social e econômica; aqui, sem dúvida, reside o problema.

Essa profusão de utilidades, à mão, tem duas inferências favoráveis, ainda não geralmente conhecidas. A primeira é a de que uma posição econômica altamente desenvolvida em classes que vivem atualmente num baixo padrão de vida (trabalhadores em produtos têxteis e fazendeiros, por ex.) pode ser desenvolvida sem abaixar o consumo de outros elementos produtivos da sociedade. Há o suficiente para todos.

A segunda inferência é a de que uma poupança difundida — pelo menos num sentido que implique privação — não é uma necessidade física para recuperação econômica ou equilíbrio econômico. Pode ser uma necessidade psicológica temporária, ou ser exigida por um defeituoso mecanismo financeiro, mas não é fisicamente necessário. O banqueiro tradicional para quem a doutrina da poupança é o primeiro preceito, não vive mentalmente no mundo moderno, embora a sua estrutura corpórea seja tangível nesse mesmo mundo.

Outra possibilidade promissora reside na *largueza de vistas revelada pelos modernos líderes industriais e trabalhistas*.

Desenvolveu-se nos últimos dez anos a convicção de que um problema comum se coloca diante dos partidos tradicionalmente antagônicos sob uma pressão como jamais se verificou, por tempo de duração tão calma, em que empregados e empregadores permanecem convictos da boa fé recíproca.

Especificamente, nós nos permitimos o espetáculo marcante da publicação, por uma Comissão de Comércio dos Estados Unidos e pelo Presidente da General Electric, de planos que aceitam responsabilidade social por todas as condições no âmbito da indústria, e que procuram remediar os males sociais de um modo fundamental. A importância desses acontecimentos não precisa ser ressaltada. Eles indicam que o impossível pode ainda vir a ser possível.

Nossa terceira fonte de riqueza é o uso comprovado do motivo de lucro no controle dos detalhes da extração, manufatura e distribuição.

Há pouco descrevi a complexidade de variedade de mercadorias oferecidas ao consumo. Há uma complexidade similar no emaranhamento dos canais de expansão e contração, através dos quais as matérias primas para essas utilidades são retiradas do mar, dos campos, das florestas, transportadas para as fábricas, daí para os atacadistas, daqui para os varejistas e finalmente, postas nas mãos do consumidor; e um entrelaçamento igualmente intrincado de canais e serviços guia o refluxo de moeda e crédito.

O controle final é o controle democrático pelos "dollars", como se fossem votos nas mãos do consumidor; e esses votos se tornam efetivos, através do motivo de lucro. Ninguém apareceu até agora com qualquer outro plano para tornar efetiva a riqueza real de escolha individual; e qualquer plano que a negue empobrecerá a existência num mundo cheio de exuberantes possibilidades. Como veremos mais tarde, o motivo de lucro, nos seus mais amplos aspectos, é uma força perigosa, mas ele nos servirá bem se pudermos reter seus bons ofícios no controle dos detalhes.

O autor se acha em situação um tanto embaraçosa para apresentar seu último item de crédito nesse balanço de contas. Há uma tão ampla diversidade de opiniões entre os economistas, uma tal variedade de regras exigidas pelos competentes financistas e homens de negócios, uma tal

falta de unanimidade entre estadistas nas altas posições, que exige audácia pronunciar as palavras. Mas o faremos. *Nós sabemos o que causou essa depressão.*

Sucintamente, é esta a história:

Quando a indústria e o comércio, como um todo, marcham em equilíbrio, nem expandindo nem contraindo suas operações, nem aumentando, nem tirando de suas reservas, os atos de extração manufatura e distribuição de utilidades financiam sua aquisição pelo público em geral. Isto porque as receitas provenientes das vendas mensais são dispendidas em salários, vencimentos, em materiais e suprimentos, reparos e substituição de equipamento, imposto, seguro, e outros serviços. Se as firmas e indivíduos aos quais essas somas são pagas, de modo idêntico, não pouparem, nem sacarem de suas reservas, mas gastarem tudo que receber, o processo todo pode ser considerado como bastando a si mesmo. Isto considero como sendo um lugar comum da economia clássica.

A expansão da atividade pode surgir sem perturbar o equilíbrio que, assim, pode ser mais dinâmico, que estático. Isto porque se, ao invés de pagar os dividendos, uma companhia julgar conveniente gastar os lucros na expansão de sua fábrica, e fazendo gastos adicionais com mais material e mais trabalho para maior produção, as despesas daí acrescidas vão para o fundo geral do poder aquisitivo, para financiar a compra inicial da produção aumentada, o que, então, equilibra, como antes, mas num nível mais alto.

Tudo isso supõe, sem dúvida, que o produto seja vendável e que se disponha de maior tempo de trabalho. Estamos descrevendo condições puramente ideais.

Muitos desvios dessas condições ideais surgem na mente, mas, o mais devastador deles é a necessidade de economizar. Amarga experiência, em um mundo incerto, ensinou a empresas e a indivíduos que eles devem economizar se querem sobreviver e o ato de economizar restringe o poder aquisitivo; e a sociedade, como um todo, na medida das suas reservas acumuladas, é incapaz de comprar as utilidades que produziu.

Devemos, sem dúvida, começar a definir imediatamente essas afirmativas. A quantidade de "dinheiro" — e o poder aquisitivo que ele representa — não é fixo, mas variável. Varia tanto

na soma nominal, quanto no poder aquisitivo por unidade, com as atividades dos Bancos Federais de Reserva; e na forma de "crédito" ele se expande toda a vez que um banco faz um empréstimo e se contrai quando o empréstimo é pago. Toda a questão da relação de reservas e de flexibilidade de dinheiro com o poder aquisitivo necessita cuidadoso estudo.

Outra discriminação, e ainda mais importante, se refere ao uso das reservas. Se as reservas não forem imobilizadas mas depositadas em banco, elas encontrarão naturalmente seu destino em novos investimentos e esse é o seu uso adequado. Se assim se fizer, elas serão utilizadas na compra de materiais e equipamentos e no pagamento de salários e, desse modo utilizadas, elas restaurarão o equilíbrio do poder aquisitivo. Nesse caso o único efeito danoso é a lacuna de tempo entre o ato de reservar e o investimento. À medida em que as reservas aumentam em quantidade, o seu fluxo se torna excessivo em face das possibilidades oferecidas para investimentos realmente proveitosos.

A acumulação resultante de reservas não gastas e não investidas faz surgir uma crescente dificuldade na venda das utilidades fabricadas. Em duas palavras, o surgimento de lucros tende a esgotar a fonte da qual eles proveem.

Há certas condições, que se repetem muito frequentemente, sob as quais a reinversão de lucros se torna cada vez mais difícil. Sob condições de aperfeiçoamento dos negócios, com lucros aumentando mais rapidamente que o volume da produção (devido à favorável lentidão das chamadas "despesas fixas"), há uma tendência para uma maior percentagem de os lucros de vendas irem para dividendos e reservas e uma percentagem menor de irem para salários e vencimentos menores.

Mas o alicerce do poder aquisitivo do país é baseado nos assalariados e nos que recebem pequenos vencimentos. Sua capacidade de adquirir utilidades não está aumentando com o volume da produção. Por outro lado, aqueles que recebem dividendos e altos vencimentos não aumentam seus gastos proporcionalmente, mas, ao invés disso procuram investimentos. Desde que não se proporcione, adequadamente, poder aquisitivo ao consumidor, não aparecem oportunidades para novos investimentos e as economias se tornam uma

lhes, através do motivo de lucro. Devemos evitar a distribuição de quotas de produção e a determinação artificial de preços, exceto nas áreas que os monopólios concedidos pelo governo exigem esse controle de preços. Em negócios em geral, essas práticas são parte integrante da tentativa do controle de preços do trigo, de algodão e conduzirão a conclusões igualmente insatisfatórias.

Estabilização pela eliminação de práticas desleais e pela publicação dos balanços completos das sociedades anônimas e da estatística de vendas, estoques, preços, produção e encomendas não atendidas, constituem medidas úteis e saneadoras. Se isto fôr feito, haverá menos expansões históricas e, conseqüentemente, menos arrependimentos.

Todo o planejamento relativo à estabilização da mão de obra, compreendido nos auxílios a desempregados, nos seguros coletivos, etc. merecerá, apenas, alguns comentários. Do mesmo modo que os esquemas para a estabilização industrial acima mencionados, êsses não penetram diretamente no âmago da questão, que diz respeito à distribuição e ao uso dos lucros; mas na medida em que estabilizam os lucros êles ajudarão a uma distribuição mais sóbria. Ê o surgimento de lucros extraordinários que desequilibra nosso julgamento e leva a aplicações estereis.

* * *

Não poderemos aqui tocar na estabilização monetária, que é promissora e muito importante, ou na ajuda à agricultura, que é urgente e não sem esperança. Já abrimos não um, mas vários planos. Muitos dêles são de importância secundária. Os principais parecem ser os que se referem a gastos públicos e diminuição de horário de trabalho, aperfeiçoamento de processos de investimento e controle inteligente do comércio e finanças estrangeiros, e a estabilidade monetária. Quanto ao resto, não pretendemos, neste estudo, tentar ultrapassar a tarefa, já complicada, que nos propusemos. Notemos apenas que é verdadeiramente simples se fôr comparado com o controle planejado de detalhes, que tem excitado a imaginação da maioria de nossos planejadores.

CONCLUSÃO

Que devemos fazer quanto a tudo isso?

O objetivo final dêsse artigo é sugerir: primeiro, que todo projeto aparentemente inextricável possa ser organizado em tórno da idéia central da distribuição e emprêgo de lucros; e, segundo, que a multiplicidade de detalhes que, de outra maneira, estafaria o planejador, possa ser deixada à ação automática do motivo de lucro, se controlarmos suas principais atividades. Em terceiro lugar, é evidente que há elementos de fascinação demagógica em algumas das ações sugeridas. A sua efetivação talvez não apresente outro resultado senão o de comprovar uma facilidade excessiva. O que é preciso é um conjunto suficientemente grande de apoio conservador para fornecer a necessária autoridade e o controle para a ação governamental.

Quarto, e último, o autor crê que o nosso problema será atacado com crescente determinação e sucesso. Essa crença é baseada numa observação cuidadosa da natureza humana, como se está manifestando no presente momento. O velho "jogo de dinheiro", em sua forma mais crua, está começando a cair de moda.

Nos problemas que foram considerados neste "simposium" está envolvido um novo e não prognosticado estágio no desenvolvimento humano — a direção auto-consciente do mecanismo da vida econômica e social para fins de bem-estar geral. Quem apreendeu essa visão, não se satisfaz com nenhuma outra. De modo diverso das antigas convocações para o serviço militar, ela não exige que deixemos nossas ocupações e nossos problemas. Nem mesmo exige que modifiquemos seus usos costumeiros. Ela requer, de fato, que desviemos seus empreendimentos impossíveis e infecundos para realizações que produzam o máximo benefício para os empregados, administradores, proprietários e para o público em geral. Essas possibilidades são inerentes a nossas riquezas naturais, a nossas capacidades humanas e à moderna tecnologia. Os homens de sensibilidade e bom senso não desejam dedicar-se a fins menos grandiosos.