

# Planejamento econômico e instituições livres

EUGENE STALEY

trad. de Alberto C. Neiva

No presente trabalho, apresentado na reunião da American Political Science Association, em 29 de dezembro de 1939, Washington, D. C., e publicado originariamente na Revista Plan Age, de fevereiro de 1940, órgão oficial do N. E. S. P. A. (National Economic and Social Planning Association), de quem rogamos autorização, o autor, professor associado de Relações Econômicas Internacionais na Fletcher School of Law and Diplomacy, examina a possibilidade de coexistência das instituições livres e do planejamento econômico.

O Sr. Staley procura demonstrar que a associação que geralmente se faz de planejamento com totalitarismo não é inteiramente exata. Procura demonstrar que a democracia pode ser fortalecida pela adoção do planejamento, e cita alguns países que planificam a economia, ao mesmo tempo que conservam instituições democráticas de invejável vitalidade.

Analisa os dois tipos de coordenação econômica — o consciente, através do planejamento, e o inconsciente, através do mecanismo automático do mercado. E examina o modo como têm sido aplicados nos vários países e em várias épocas.

Depois de estudar e rebater minuciosamente os argumentos que se articulam contra o planejamento consciente, estabelece cinco princípios, em que são condensadas as suas conclusões.

Mostra, então, que não devemos aceitar nem recusar totalmente qualquer tipo de planejamento, mas conciliar cuidadosamente planejamento e coordenação de mercados competitivos (N. R.)

## QUAIS OS TIPOS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO COMPATÍVEIS COM AS INSTITUIÇÕES LIVRES

Planejamento econômico no sentido em que é usado neste trabalho inclui todas as tentativas referentes à coordenação consciente da atividade econômica, distinta da coordenação econômica através do mecanismo inconsciente do mercado, quer sejam as decisões conscientes tomadas pelos governos, por grandes empresas privadas, por associações voluntárias, ou mesmo por indivíduos com grande influência na vida econômica. A expressão "instituições livres", significa um conjunto de liberdades individuais, governo responsável em que os dirigentes podem ser destituídos pelos governados através de um processo regular de eleição, igualdade perante a lei, e pelo menos uma dose considerável de igualdade de oportunidade para elevação na escala econômica, social, e política.

Seja onde for que haja cooperação social na produção — isto é, seja onde for que haja divisão do trabalho — deve haver algum meio, consciente ou inconsciente, de coordenar os esforços de produtores especializados entre si com as necessidades dos consumidores. E' preciso determinar de alguma forma, que mercadorias devem ser produzidas e em que quantidades. Os recursos disponíveis de homens e materiais precisam ser quotizados entre os vários usos para os quais devem ser utilizados e precisam ser organizados para a produção. Aquilo que é produzido precisa ser dividido de alguma forma entre famílias e indivíduos. E' necessário decidir a respeito da quantidade da produção que precisa ser poupada para a manutenção e melhoria do equipamento. Deve ser decidido, de algum modo como o consumo deve ser distribuído através do tempo, como no caso das safras em que a produção é estacional.

Dois principais métodos têm sido combinados em proporções diferentes nas sociedades modernas para a consecução destes dois importantes objetivos da organização econômica. Um dos métodos é o da coordenação através de um mecanismo automático de mercado. Este depende de um arcabouço institucional de direitos de propriedade, empresas privadas movidas pelo intuito de lucro, e competição livre entre os empreendedores. Se este princípio de coordenação fôsse aplicado na sua forma mais pura, não haveria decisões conscientes sobre a quantidade total das diferentes utilidades a serem produzidas, sobre as quantidades de trabalho ou capital ou outros recursos a serem quotizados para uso das várias indústrias, nem sobre os outros pontos mencionados acima. Milhares de decisões individuais seriam somadas às decisões coletivas. Seria necessário contar com a competição pela clientela e pelos recursos a serem usados na produção afim de harmonizar a ação dos empreendedores egoístas com o interesse social.

O outro método, da coordenação consciente, ou do planejamento econômico, age de maneira diferente. Se este princípio fôsse aplicado de forma intensiva, as grandes decisões primárias ligadas à coordenação econômica seriam feitas em um ponto ou poucos pontos, ao invés de serem descentralizadas, e seriam empreendidas pela administração ou talvez pela cooperação voluntária — a qualquer preço, nunca pela operação impessoal das forças do mercado. Este é, entretanto, um extremo do planejamento econômico, e muitas combinações de coordenação consciente com a coordenação inconsciente do mercado são possíveis.

Nunca existiu uma sociedade tão completamente apegada ao "laissez-faire" a ponto de depender inteiramente da coordenação do mercado e abster-se de qualquer esforço consciente para influenciar as importantíssimas decisões econômicas. Nunca houve, tampouco, uma sociedade (a não ser em campos militares) onde todos os assuntos econômicos fossem resolvidos pelo "planejamento", sem oportunidade para pequenas iniciativas e opções descentralizadas para influenciar o resultado geral. Na página próxima foi traçado um "espectro", em que alguns sistemas econômicos do presente ou do passado próximo estão dispostos ao longo de uma linha que vai do marco da coordenação pura do

mercado, no topo, ao marco da coordenação planejada pura, na base. A disposição é feita somente de acordo com a proporção destes dois princípios, assim como alguém poderia dispor edifícios de acordo com a altura, independentemente de cor, formato ou conteúdo.

À medida que se percorre o "espectro" do marco da coordenação do mercado livre ao marco do planejamento completo tem-se a impressão de que se move também :

— do direito de propriedade privada aos instrumentos de trabalho em direção à propriedade coletiva;

— das funções governamentais restritas ao policiamento, justiça e manutenção do arcabouço dentro de que o sistema do mercado opera em direção à gerência governamental de todo o sistema industrial;

— de sistemas políticos e econômicos relativamente distintos ligados por uma multidão de laços mais ou menos frouxos a uma fusão da economia e da política, ao menos nos níveis mais elevados;

— de decisões globais resultantes de pequenas decisões em um mercado impessoal, aparecendo, portanto, como o resultado automático, involuntário, de forças cegas e decisões globais que são deliberadas, diretas, conscientes, pessoais e desejadas.

Em resumo as possibilidades sociais e políticas dos meios pelos quais a coordenação econômica é atingida são muito grandes. Muitas pessoas ponderadas estão hoje alarmadas com o receio de que o declínio geral no papel da coordenação do mercado e o incremento do método do planejamento consciente possam significar o solapamento das instituições políticas livres. E' o coletivismo democrático uma contradição de palavras? E' o mercado livre essencial à liberdade política? O planejamento se nutre a si próprio a ponto de evoluir de uma intervenção suave a um controle central generalizado? O sistema do empreendimento livre e a liberdade dos cidadãos precisam subir ou cair juntos? Estas são as perguntas feitas, hoje, e tem um papel muito importante em todos os assuntos de política prática. O principal argumento deste trabalho será o de que a maioria destas perguntas não pode ser respondida diretamente Sim ou Não, e que os cientistas políticos e os economistas, na tentativa de elucidá-los mais com-

pletamente precisam distinguir uma grande variedade de tipos de planejamento e de condições e circunstâncias sob as quais a coordenação consciente e a coordenação de mercado podem ser combinadas.

## II

A base racional para o temor de que o planejamento econômico em geral possa ameaçar as instituições democráticas inclui: 1) associação do planejamento econômico com o totalitarismo atual 2) argumentos históricos que ligam o aparecimento do sistema do mercado competitivo com o aparecimento das instituições livres, e 3) argumentos analíticos tendentes a mostrar uma conexão entre o sistema de mercado competitivo e as instituições liberais.

E' verdade que a União Soviética, a Alemanha, a Itália e o Japão tem um alto grau de planejamento econômico, associado a um baixo grau daquilo a que chamamos instituições liberais. E' devido ao seu planejamento econômico que as instituições livres estão em crise? Na maioria destes países as instituições liberais nunca foram estabelecidas sólidamente; assim é impossível afirmar que nestes casos o planejamento econômico destruiu as instituições livres. Além do mais, o colapso destas instituições, como êles o tiveram, foi associado com as instabilidades econômicas de âmbito universal, com os resultados da guerra e com a preparação bélica. A intensidade relativamente grande de seu planejamento econômico, na maioria dos casos, seguiu ou pelo menos não precedeu o desenvolvimento da ditadura. Em vez de concluir que planejamento econômico tende a causar a ditadura parece mais razoável concluir que tanto a ditadura política como certos tipos de planejamento econômico podem surgir do mesmo conjunto de causas.

Todo o raciocínio baseado em aparente associação entre planejamento e ditadura totalitária funda-se essencialmente em uma "variação concomitante" ou correlação. Esta idéia pode ser expressa da seguinte forma lógica: "Há menos probabilidade de encontrar instituições liberais onde existe um grau mais elevado de planejamento econômico, em oposição à coordenação de mercado." Mas, como estariam os países escandinavos neste esquema? O estudo da Suécia deve ser recomendado

àqueles que se sintam inclinados ao dogmatismo no que se refere à incompatibilidade de todos os tipos de planejamento econômico com as instituições livres. As instituições da Suécia são certamente livres e parece que esta liberdade tende a se ampliar à medida que o planejamento econômico está em ascensão no que se refere à política monetária, planos socialistas de alojamento, sindicatos poderosos, competição estatal com os negociantes como um meio de controlar monopólios privados, um forte movimento cooperativista também desafiando os monopólios privados e programas de obras públicas para neutralizar as depressões. A Austrália e a Nova Zelândia também podem ser citadas como exemplos onde uma grande dose de planejamento coexiste com instituições livres. Os escritos de alguns autores como Friedrich A. von Hayek e Walter Lippmann sobre relação do planejamento econômico com a ditadura contêm longas considerações a respeito das consequências que se alegam ter advindo do planejamento econômico na Rússia, na Alemanha e na Itália, mas não há a menor referência a êstes outros países (1). Não deve ser isto considerado como erro grosseiro de análise?

A polêmica histórica a respeito de uma relação causal entre o sistema de coordenação econômica de mercado e as instituições liberais indica que a democracia se desenvolveu "pari-passu" com o capitalismo, paralelamente à libertação dos mercados das restrições medievais. Isto ainda não é conclusivo. Há outros tipos concebíveis de planejamento econômico, além dos semelhantes às restrições medievais. Além do mais deve ser razoavelmente acentuado que as instituições livres dependem, entre outras coisas, de eficiência bastante na produção para fornecer um elevado padrão de vida, incluindo especialmente os meios e o lazer para difundir a cultura popular, e que o principal modo em que o desenvolvimento do capitalismo contribuiu para o desenvolvimento da democracia foi em supri-la com uma base econômica para uma produtividade maior. Se isto é verdade — isto é

(1) F. A. VON HAYEK, "Freedom and the Economic System", *Public Policy Pamphlet* n.º 29, University of Chicago Press, 1939; WALTER LIPPMAN, *The Good Society* (Boston: Little, Brown and Co., 1937). O índice do último volume inclui extensa lista de remissões à Rússia, à Alemanha e à Itália sob sub-títulos como "despotism in" mas não há a menor referência à Suécia, à Dinamarca, à Noruega, à Austrália ou à Nova Zelândia.

se o laço de ligação entre o capitalismo e a democracia fôsse o padrão de vida mais elevado associado ao capitalismo crescente mais do que outra qualquer coisa inerente ao princípio da coordenação do mercado — então algum outro sistema que produzisse mercadorias eficientemente deveria aceitavelmente constituir a base econômica para as instituições democráticas. De fato, pode ser argüido com razoável dose de razão que sob as novas condições da moderna tecnologia, associada com fatores tais como o papel grandemente ampliado dos bens de produção, o sistema de mercado livre não será mais capaz de manter a produção estável e eficiente, a menos que seja auxiliado por uma forte mistura de planejamento consciente. Daí seguiria que uma quantidade maior de planejamento consciente de tipo adequado é essencial tanto para o funcionamento contínuo do próprio sistema do mercado como para manter as condições econômicas básicas da democracia. Em qualquer caso, a controvérsia histórica pode apenas fornecer uma hipótese não-provada a respeito da relativa compatibilidade de uma economia dirigida e uma economia de mercado automático com as instituições livres, desde que tantos fatores de evolução, inclusive o desenvolvimento da ciência e a descoberta de novos continentes, vêm operando ao mesmo tempo nos últimos séculos.

Nós mudamos agora para os argumentos analíticos que sugerem uma conexão entre a coordenação da vida econômica através do mercado e as instituições livres. Tem sido salientado — pelo economista suéco, Gustav Cassel, por exemplo — que a complexidade técnica do planejamento econômico é muito grande para os métodos parlamentares, donde as medidas que substituem a coordenação de mercado pelo planejamento econômico aumentarão a procura por uma orientação única, e conduzirão por fim à ditadura. “O sistema parlamentar pode ser salvo somente por uma restrição sábia e deliberada das funções dos parlamentos” (2) Isto, como advertência contra certos tipos de planejamento, particularmente contra o controle completo, centralizado, direto de todos ou quase todos os detalhes da vida econômica.

(2) GUSTAV CASSEL, “From Protectionism through Planned Economy to Dictatorship”, discurso feito em Londres em 1934, republicado em *International Conciliation*, n.º 303, e em *Planned Society*, de F. MACKENZIE (New York: Prentice Hall, 1937), pp. 775-798.

Isto também sugere a urgência de apressar as descobertas sociais que facultam aos parlamentos dirigir a política geral sem que sejam assoberbados pelas minúcias descobertas referentes à organização e à descentralização administrativa. Mas é a afirmação de Cassel válida contra certos tipos de planejamento econômico que são destinados a dar alguma direção superior ao sistema econômico com o objetivo deliberado de compensar certa rigidez e inflexibilidade que de outra forma destruiria o próprio mecanismo do mercado? Na ausência de tal planejamento, o sistema de mercado — nas mesmas condições sociais e tecnológicas hoje vigentes — é quase certo seria intoleravelmente instável, e grande instabilidade gera procura por ditadura. Por certo, Cassel tem em mente que “planejamento” como é feito pelos parlamentos tem sido na maioria das vezes tentativas empíricas de intervenção, motivadas por grupos de pressão e não coordenada com outras intervenções, sendo portanto um fator de instabilidade. Cassel, como outros escritores de opinião semelhante, toma para exemplo de planejamento *par excellence* sob os regimes parlamentares, as tarifas protecionistas. Isto pareceria antes ilustrar o tipo de legislação econômica que se desenvolve na ausência de qualquer plano geral coordenado.

Também se afirma que as medidas de planejamento econômico se auto-alimentam e conduzem inevitavelmente a mais e mais medidas semelhantes, até resultar por fim em planejamento totalitário. Em outras palavras, não pode haver parada uma vez que se substituam algumas funções do mercado por algum controle consciente. Esse argumento, aplicado indiscriminadamente a todos os tipos de planejamento, como tem sido feito por alguns escritores, parece insustentável à luz dos fatos. Alguns tipos de planejamento como, por exemplo, uma inteligente política monetária, podem evitar a necessidade de outras medidas de intervenção. O sistema de instrução pública deste país é um grande empreendimento econômico a cargo do Estado, e tem sido dirigido para engrenar da melhor forma possível com um sistema de empresas privadas; longe de destruir a empresa livre, ajuda a empresa livre a atuar mais eficientemente. De outro lado, alguns tipos de planejamento econômico — particularmente aqueles que tentam evitar as adaptações necessárias, ou elevar o

prêço de certos produtos por meio de medidas restritivas — conseguem *resolver* um problema apenas criando novos problemas em outro lugar, e o processo é cumulativo.

Outro argumento analítico assevera que o planejamento econômico extensivo, somente pode ser levado a efeito sob a ditadura, porque não há outro meio (exceto através de um mercado livre) de atingir um consenso suficientemente estável entre os diferentes membros da sociedade a respeito dos valores relativos — i. e., a respeito dos fins a serem colimados pelo plano econômico. Por meio da força e da propaganda um ditador pode impor ao povo uma certa escala de valores. Por meio do mercado impessoal, anônimo, os desejos antagônicos expressos por milhões de indivíduos podem ser contrabalançados e forçados a uma acomodação recíproca. Mas quando uma democracia tenta substituir a impersonalidade do mercado por medidas conscientes de controle o impacto direto dos interesses econômicos em conflito exprime-se em pressões políticas que não podem ser reconciliadas, exceto por métodos que significam o abandono das instituições livres. Assim, o argumento é válido.

Este argumento, parece-me, superestima a eficácia do mercado, sob condições que devemos esperar encontrar no futuro, como um meio vitorioso de harmonizar interesses em conflito. As pessoas já compreenderam que as decisões do mercado são decisões sociais; elas não estarão inclinadas no futuro a aceitá-las como aceitam o tempo. Muitas decisões econômicas daqui por diante serão atingidas por processos políticos, gostemos ou não gostemos. Se isto realmente prova ser verdade que as democracias não podem desenvolver técnica adequada para atingir um consenso útil dos objetivos econômicos gerais e para possibilitar a harmonia entre os interesses particulares dentro do arcabouço geral, então o resultado muito provavelmente será a ditadura. No entanto, alguns tipos de planejamento econômico — nem todos, apenas alguns — podem oferecer tal técnica. A tendência mais recente entre pessoas de idéias democráticas interessadas em planejamento econômico tem sido a de dar menos atenção à obediência a esquemas e planejar mais cuidadosamente como uma técnica para atingir o consenso — uma técnica que procura elevar o nível da discussão democrática por

uma aplicação consistente de pesquisa e destreza técnica. Esta tendência parece ser bem fundada.

Mais um argumento analítico que ligaria a ascensão e a queda do mercado livre à ascensão e à queda das instituições democráticas indica que a tendência do crescente planejamento econômico é fazer o Estado empregador de cada vez mais cidadãos. Ao passo que os indivíduos e as famílias se tornam mais dependentes do governo para seu sustento, não se dissolverá a base econômica para afirmações de liberdade política? Este argumento merece atenção especial. Recentemente aprovamos neste país legislação restritiva à participação de funcionários federais em política partidária. Isto pode ser desejável em vista dos malefícios das máquinas eleitorais baseadas no emprego. Mas até onde poderemos manter o princípio, se o Estado continua a ser cada vez mais importante na vida econômica? Suponhamos que cinquenta por cento dos eleitores venham a ser empregados de alguma autoridade pública — como poderiam se fossem reunidos ao sistema escolar, à WPA, PWA e TVA outros empreendimentos públicos e se as estradas de ferro, a indústria carbonífera, os telefones e a indústria siderúrgica fossem socializados. Ou suponhamos uma coletivização ainda mais completa com setenta e cinco ou noventa por cento dos empregados da indústria direta ou indiretamente trabalhando para alguma repartição governamental. Quem organizaria os partidos políticos, especialmente os partidos de oposição? Não serão os partidos de oposição essenciais ao funcionamento das instituições livres?

Esta linha de pensamento nos avisaria de certos riscos a serem guardados em mente no traçado da política econômica (3). Isto justifica uma forte preferência pelos tipos de planejamento que en-

(3) “Não somente... é a democracia essencial se a propriedade e o controle estatais das empresas econômicas devem ser vantajosos para o cidadão médio, mas terá de ser uma democracia efetiva, e isto será mais difícil de assegurar do que no presente, desde que os círculos oficiais combinem os poderes que o governo e os homens controladores da indústria e das finanças atualmente detêm, e desde que os meios de agitação contra o governo terão de ser supridos pelo próprio governo, como detentor único de recintos, jornais, e todos os outros recursos indispensáveis à propaganda.

\* \* \*

“Se a concentração de poder em uma única organização — o Estado — não deve produzir os males do despotismo em forma extrema, é essencial que o poder seja

corajam mais do que desencorajam a iniciativa privada, onde pode ela ser mantida em condições de competir. Devemos planejar, de preferência, uma economia "mista" de tão forte "setor de mercado, quanto de "setor planificado". Mas parece-me também que o pesadelo causado pelos pensamentos de que a cidadania se torna servil quando as empresas que a empregam são em última análise, controladas pelo governo, não deve tornar-se realizado, mesmo que o planejamento econômico se desenvolva muito. Pode ser aperfeiçoado — e certamente o será — um conjunto de controles e tradições sob o qual a direção das empresas estatais será isolada da interferência política em assuntos de nomeação, promoção e demissão individuais, mesmo que a direção seja responsável junto ao governo em questões de política geral. Sistemas de nomeação indecisa de diretores, por períodos relativamente largos, logo nos ocorrem, conquanto que o desenvolvimento de um espírito profissional entre os diretores, e uma tradição, entre funcionários eletivos, de não interferência nos detalhes de direção, reforçados pela vigilância pública, sejam importantes salvaguardas. Ademais nós devemos confiar em controles deste mesmo tipo para proteger qualquer aspecto do governo democrático desde a independência dos tribunais até a utilização do poder do Presidente como comandante do exército.

Também, o argumento do empregador único é ilusório quando leva a crer que haveria pouca ou nenhuma competição para os serviços dos trabalhadores entre as várias repartições governamentais e as empresas públicas e que, portanto, o empregado não teria alternativa em relação ao empregador. Atualmente um sistema escolar compete com outro, uma repartição governamental com outra. Não é necessário afirmar que o emprego alternativo em uma variedade de empresas públicas seria menos aberto aos indivíduos do que se as mesmas entidades estivessem operando como grandes empresas privadas. A possibilidade de que o controle econômico público poderia ser usado

---

largamente distribuído, e que os grupos subordinados tenham uma grande autonomia. Sem democracia, descentralização, e imunidade a castigos extra-legais, a reunião do poder econômico e do político nada mais é que um novo e temível instrumento de tirania". BERTRAND RUSSEL, *Power, a New Social Analysis* (New York: Norton, 1938), pp. 290-291.

para ameaçar o sustento dos cidadãos contrários ao grupo governante é digna de exame e precaução, mas é um engano exagerar o seu perigo.

Uma salvaguarda adicional muito importante que aqueles interessados na preservação das instituições democráticas deviam advogar é o estabelecimento através de um sistema de seguro social ou de outra maneira, de um mínimo garantido de nutrição, alojamento decente, assistência médica e oportunidade de educação para todas as famílias, esteja o seu chefe empregado ou não, e — é necessário ser acrescentado — sem restrições quanto às opiniões políticas das pessoas consideradas. Se isto pudesse ser sustentado por uma forte opinião pública, para que mesmo o mais radical não-conformista, como qualquer outra pessoa, tivesse um mínimo de garantias, eliminaria qualquer ameaça de "excomunhão econômica". Ameaça que os não-conformistas estão sempre sujeitos a enfrentar.

### III

Estes argumentos, em termos gerais, relativos à atual associação do planejamento econômico e a ditadura totalitária, à conexão histórica entre o mercado livre e a liberdade política, e à análise das características inerentes aos diferentes meios de coordenação econômica que podem agir a favor ou contra as instituições democráticas, são interessantes. Mas, cada vez mais descobrimos que a sua própria generalidade obscurece um ponto importante — *que alguns tipos de planejamento econômico podem dificultar e outros tipos podem promover instituições políticas livres*. Alguns aspectos do sistema de mercado podem ser favoráveis, outros prejudiciais, do ponto de vista de fomentar as instituições democráticas. Ao invés de soar alarme geral a propósito dos perigos de "interferência" ou de falar a respeito das virtudes do planejamento econômico em abstrato, é mais útil nas condições presentes tentar analisar as grandes diferenças que existem entre os vários métodos de exercer influência consciente no sistema econômico, com o objetivo de distingui-los ao invés de confundí-los. Nós não seremos salvos por nenhuma espécie de planejamento econômico, nem seremos arruinados por todas elas. E' bem possível que nossas dificuldades possam provir, não de excessivo ou insuficiente planejamento econômico consciente, mas de excessivo, nos lugares errados, e para fins

errados e ao mesmo tempo insuficiente, nos lugares certos e para as finalidades certas.

E' óbvio que a discussão a este respeito poderia ser muito extensa e minuciosa, especialmente no que se refere às suas aplicações aos problemas concretos. Necessitamos de muita discussão deste tipo. Tudo o que posso tentar no restante deste trabalho é estabelecer cinco princípios gerais que me parecem relevantes para o problema de selecionar e aplicar medidas de coordenação econômica consciente de forma a tornar o ambiente tão favorável quanto possível para o florescimento das instituições privadas.

O primeiro princípio geral é de que tôdas as medidas de planejamento sejam delineadas especificamente para operação em um "sistema misto". Precisamos reconhecer o fato de que o problema prático nos Estados Unidos e para a economia mundial como um todo (embora isto possa não ser verdade para determinadas áreas do mundo), é fazer um setor planejado e um setor de mercado funcionar harmonicamente lado a lado (4). Não somente é inevitável como sugestão prática como também desejável do ponto de vista das instituições democráticas que em algumas secções da vida econômica e de algumas indústrias (por exemplo, das formadas de unidades muito grandes para regulação automática pela competição) fossem dirigidas por planejamento, enquanto que outras funções da vida econômica e outras indústrias fossem coordenadas através do mercado. Também, os vários países experimentarão combinações diferentes de planejamento consciente com a coordenação de mercado, com o resultado de que a economia mundial, como um todo será um sistema misto tanto no sentido geográfico como no funcional. Em face dos novos difíceis problemas de operar um sistema misto, os cientistas políticos e os economistas podem adiar as discussões a respeito de planejamento completo *versus* ausência de planejamento a favor de questões como "Qual o modo mais satisfatório de engrenar a coordenação cons-

ciente e a coordenação de mercado? Quais os setores que devem ser planejados, e quais os setores que devem ser deixados à coordenação de mercado?"

Do ponto de vista de fazer um sistema misto funcionar, e, portanto, para evitar as instabilidades que ameaçariam, em última análise às instituições livres, o controle consciente de certos campos, como a política monetária, por exemplo, pareceria indispensável. No setor de mercado deveriam ser feitos esforços para manter a competição. Onde surge o poder do monopólio e ele é inerente a grande parte da tecnologia em grande escala dos bens de produção da sociedade moderna — o método usado para controlá-lo precisa ser cuidadosamente escolhido. Por exemplo, do ponto de vista de operar um sistema misto, o método de controle monopolístico, tradicionalmente aplicado às utilidades públicas neste país — isto é, deixar a direção nas mãos da iniciativa privada para ser administrada com intuito de lucro, então designar uma autoridade para regulamentar a iniciativa privada — pareceria estar em princípio entre os piores. Isto leva a estabelecer um controle burocrático, que paraliza a iniciativa privada sem dar poder positivo às autoridades públicas para tomar elas próprias a iniciativa nos assuntos como a expansão dos investimentos em períodos de depressão quando o interesse público seria assim servido. Seria preferível a competição rigorosa ("yardsticks") patrocinada pelo governo, a competição das sociedades cooperativas ou a propriedade pública às claras. O controle social sobre os monopólios está-se tornando um problema cada vez mais urgente de nosso sistema misto. A pesquisa em ciência social poderia contribuir para a formação de uma boa política pública nesta esfera, pelo estudo da questão "Qual a política de preços e produção a ser seguida por uma empresa monopolística que age estritamente de acordo com o interesse social?" No caso de tentarmos forçar aqueles que exercem o poder monopolístico a adotar atitudes mais sociais, pela ameaça, pela regulamentação, ou pela propriedade pública, esta questão merece meditação profunda. Ela sugere problemas altamente técnicos em campos como a política dos ciclos econômicos e é tão interessante, teoricamente, como a questão a que os economistas tem devotado grande cópia de trabalhos — Que

(4) Este problema, como outros abordados neste trabalho, é examinado mais minuciosamente em *World Economy in Transition*, do autor (New York: Council on Foreign Relations, 1939), cuja parte III ("Laissez Faire and Planning") inclui capítulos referentes a "The Trend Toward Conscious Control", "The Social Theory of Laissez Faire and of Planning", "Problems of 'Mixed' Economy", e "Positive versus Restrictive Planning".

política de preços e produção deve ser seguida por uma empresa privada monopolística em busca do maior lucro líquido?

No funcionamento de um sistema misto a maneira pela qual as medidas conscientes de controle são aplicadas pode ser muito importante. Algumas espécies de intervenção tendem a perturbar o funcionamento regular do mecanismo do mercado mais que quaisquer outras e são assim mais sujeitas a necessitar posteriormente medidas mais profundas de intervenção. As tarifas aduaneiras, por exemplo, mesmo quando são altas, são provavelmente menos criticáveis, sob este ponto de vista que as quotas ou outras restrições quantitativas à importação. Ademais, precisa ser sempre lembrado que o planejamento econômico precisa não operar somente pelo método das decisões governamentais que são postas em vigor autoritariamente. Em uma economia mista e sob um sistema político democrático, devem ser usadas medidas alternativas assecuratórias de coordenação aperfeiçoada através do consenso comum como resultado de combinação de pesquisa objetiva e discussão. Grande parte do trabalho do *National Resources Planning Board* e das organizações planificadoras municipais e regionais é feito desta forma.

O segundo princípio geral que precisa ser estabelecido é o de que o planejamento econômico precisa ser de tipo positivo e adaptável, e não do tipo restritivo e rígido, que constitui, infelizmente, grande proporção do planejamento econômico atual. Planejamento positivo significa a coordenação consciente que não se satisfaz de estar na defensiva. Em vez de ser usado para proteger grupos interessados do impacto das variações econômicas, a intervenção econômica consciente deve ser usada para facilitar o caminho do reajustamento à variação, para antecipar e promover tipos desejáveis de variação em que os recursos possam ser mais empregados mais produtivamente que antes. Ao invés de procurar o ajustamento pela redução da produção seria necessário aumentar tanto a produção como o consumo, trabalhando ao mesmo tempo para um melhor equilíbrio na produção e uso de determinados produtos onde o desequilíbrio houvesse ocorrido. Assim, há duas possíveis linhas de ação na Nova Inglaterra onde a industrialização de outras regiões ou de outros países cria problemas para as suas indústrias de

há muito estabelecidas, como a indústria têxtil. A maneira restritiva e rígida é a de tentar manter tarifas altamente protecionistas ou tarifas de transporte discriminativas e de lutar para conservar intacta a velha estrutura industrial. A maneira positiva e adaptável é a de dar atenção às medidas conscientes para facilitar a mudança das velhas indústrias, nas quais a região tem uma vantagem declinante, para novos produtos e para as indústrias mais novas e mais promissoras, tais como máquinas-ferramenta, máquinas de escritório e artigos elétricos. Tal política demandaria naturalmente esforços para aumentar o intercâmbio, abrindo assim novas oportunidades para indústrias novas e saudáveis. Ao contrário, encontramos comumente nos dias atuais entre as autoridades representativas da Nova Inglaterra uma atitude de oposição intransigente a qualquer espécie de aumento nas importações e uma hostilidade de vistas curtas ao programa de comércio Hull.

Em outras palavras, o planejamento positivo e adaptável ajudaria mais a promover que a restringir a mobilidade entre as indústrias e as ocupações. Assim, as "forças normais do mercado" teriam a sua ação realmente facilitada, ao invés de dificultada, e, portanto, serviria para melhorar o trabalho do sistema da iniciativa livre e preservá-lo contra o colapso. Precisamos lutar contra a constante tendência de confundir rigidez com estabilidade onde o controle consciente entra na vida econômica. "Estabilidade é a manutenção do equilíbrio entre os elementos variáveis do ambiente econômico. Não é pela rigidez dos preços ou da política dos negócios mas por um ajustamento vigilante de preços e políticas a uma situação em constante mutação que a estabilidade pode ser atingida." (5) A fixação do preço de uma utilidade ou de muitas utilidades, por meio de cartéis ou de esquemas de controle ajudados pelo governo, podem aumentar a instabilidade da economia como um todo.

O terceiro e o quarto princípios a serem sugeridos derivam ambos da proposição geral de que a área de cooperação no planejamento deveria ter a mesma extensão que a área de interesses importantes afetados pelas decisões tomadas. O plane-

(5) EDWIN, S. GAY, *American Economic Review*, Suplemento, março 1932, p. 4.

jamento fragmentado, seja na forma de controle consciente da produção e preço de uma utilidade pelos produtores somente com atenção aos seus próprios interesses, ou na forma de controle consciente de algum elemento da economia mundial por uma nação sem atenção às repercussões da sua atitude sobre as outras, ameaça as instituições democráticas de duas maneiras. Ele promove instabilidade econômica e promove conflito.

Apliquemos o nome de "planejamento de grupos interessados" a todos os esforços para o controle econômico consciente dirigido por grupos privados em proveito próprio ou pelos governos para o benefício primário de uma parte somente da população atingida. Opõe-se a este o "planejamento econômico social" ou "planejamento social", que pode ser definido como o controle consciente em que as decisões são guiadas por uma tentativa de levar em conta o interesse coletivo, incluindo os interesses de todos os que são atingidos. O planejamento de grupos interessados conduz a desperdícios e instabilidades da mesma espécie dos que são associados com a empresa privada monopolística. Os esquemas de controle das utilidades, conduzidos pelos produtores ou pelos governos no interesse dos produtores, tem o poder de escolher entre mais vendas a preços mais baixos ou menos vendas a preços mais altos, o que é a característica marcante do poder monopolístico. Eles são tentados, muito à semelhança dos monopolistas privados a restringir a produção abaixo do nível requerido pelo interesse geral. Aqui está a falsidade de todos os esquemas de "auto-governo na indústria", e o perigo de dispositivos como os códigos da N.R.A. Todo planejamento feito pelos produtores cujo rendimento é diretamente afetado pelos valores de escassez das mercadorias sob controle está sujeito a ter uma tendência anti-social. Mais ainda, quando feito em grande escala está sujeito a causar tanta instabilidade econômica e tanta fricção entre os grupos organizados a ponto de requerer a ditadura para manter a ordem. Aqui, parece-me, está realmente o âmago dos perigos que ameaçam as instituições liberais divisados por tantos pensadores no desenvolvimento do planejamento econômico. A maior parte das medidas de planejamento econômico que vemos hoje tem sido de planejamento de grupos interessados. Planejamento de grupos interessados, e não planeja-

mento social, é a grande fonte de perigo que a tendência para o controle econômico consciente oferece às instituições democráticas. Pode a democracia encontrar meios de fazer o seu planejamento econômico ser planejamento social amplo e não um amontoado de concessões à pressão de grupos?

O quarto princípio a ser sugerido é o de que o planejamento econômico para ser compatível com as instituições democráticas não deve ser puramente nacional. Deve haver cooperação internacional em muitos tipos de medidas econômicas. Em um mundo que se torna constantemente menor, o planejamento exclusivamente nacional torna-se uma forma particular de planejamento de grupos interessados. Os controles econômicos nacionalistas já contribuíram muito para a instabilidade econômica e os conflitos políticos do mundo em que vivemos. Isto não é para afirmar que nenhum planejamento será vitorioso, exceto se todos os negócios econômicos do mundo forem dirigidos de um ponto central. Alguns assuntos econômicos referentes ao que pode ser esforços conscientes de coordenação são primariamente de âmbito local, outros são manejados melhor em escala estadual, outros necessitam coordenação regional ou nacional, enquanto muitos assuntos importantes vitais à prosperidade e à paz atualmente não podem mais ser tratados somente por esforços nacionais isolados. O princípio geral é de que o planejamento econômico precisa não ser restringido a uma área muito menor que a de interdependência econômica no que se refere ao assunto em foco.

O planejamento econômico que tende a ser exclusivamente nacional ou nacionalista, (6) seja advogado por Adolf Hitler, ou sob circunstâncias e para fins diferentes, por Charles Beard, é um caminho seguro para aumentar o conflito político e econômico internacional. Ele solidifica o interesse econômico pelo territorial, que encerra o poder bélico. Ele serve mais para inten-

(6) As medidas "nacionalistas" podem ser bem definidas como as que são defendidas por pessoas "que praticamente identificam suas própria nação com a Sociedade, e sustentam que o dever do bom cidadão é promover o bem estar da nação, mesmo que os meios ou o fim envolvem os maiores males para o povo de outras nações. "Veja EDWIN CANANN, "The incompatibility of Socialism and Nationalism", em *The Economic Outlook* (London, T. F. Unwin, 1912), p. 283.

sificar que para atenuar as mais perigosas paixões geradoras de conflitos no mundo moderno — isto é, às paixões do nacionalismo. Ele estabelece a base para o imperialismo econômico muito mais lógico e mais intenso que o imperialismo capitalista. O planejamento econômico neste mundo de nacionalismo apresenta o grave perigo de continuar a ser principalmente planejamento nacional, e o planejamento nacional, se continuar exclusivamente nacional será mais cedo ou mais tarde, em todos os países, muito mais planejamento para poderio bélico que para o bem estar dos tempos de paz. Isto evidentemente aumentará a pressão sobre as instituições democráticas.

Finalmente, e este é o quinto e último princípio a ser sugerido, o planejamento econômico será compatível com as instituições livres somente se opera em um ambiente de razoável segurança contra a guerra, o que significa um ambiente de ordem mundial mantido por governo mundial. Tem havido muita conversa fiada a respeito de que se uma democracia vai à guerra ela certamente sacrifica as suas instituições livres. Há certamente perdas das liberdades civis durante a guerra, mas não há razão para afirmar que os sacrifícios da liberdade feitos em um país democrático em guerra serão inevitavelmente duradouros. Nem todos os métodos democráticos estão sujeitos ao sacrifício, mesmo temporário. Na Inglaterra, por exemplo, a crítica democrática da política governamental não foi suspensa inteiramente durante a presente guerra, e a crítica tem sido eficaz em numerosos exemplos. No entanto, o efeito corrosivo sobre as instituições democráticas de viver ano após ano em um mundo de aspecto beligerante, mesmo em um país que diligencia por estar fora das atuais hostilidades, mostrar-se-ia mais sério que um intenso período de guerra real. No que concerne ao planejamento econômico, em um mundo de aspecto bélico, ele será firmemente dirigido mais e mais para a economia de guerra ou economia de preparação e afastado da economia de bem estar. O único meio pelo qual uma nação, mesmo uma nação forte como a nossa, pode evitar o desvio de sua economia no sentido da preparação para a guerra e portanto em direção a um maior perigo às suas instituições livres é juntar-se em um esforço geral sempre que o momento pareça melhor "para fazer o mundo seguro para a democracia",

não lutando contra a guerra mas construindo instituições permanentes para a cooperação econômica mundial e para a manutenção da ordem mundial — isto é, governo mundial. O sucesso de nossa política econômica e a preservação interna das instituições democráticas depende basicamente disto, assim como da inteligência e da persistência com que trabalharmos nos problemas municipais, estaduais e nacionais.

Em suma, o argumento principal deste trabalho é que a repulsa ao planejamento econômico ou o louvor ao planejamento econômico naquêles termos gerais, amplos que reúnem todos os tipos são equivalentes. Nem todas as espécies de planejamento econômico ameaçam as instituições livres, nem seremos salvos por nenhuma delas. Nossas dificuldades podem vir, não de excesso ou de falta de direção econômica e consciente, mas de excesso nos locais errados e para finalidades erradas e ao mesmo tempo falta nos locais acertados e para finalidades acertadas. Neste trabalho foram sugeridos cinco princípios como um roteiro na elaboração de medidas de coordenação econômica consciente que conservarão o ambiente tão favorável quanto possível às instituições democráticas. Primeiro, todas as medidas de planejamento devem ser especificamente destinadas a operar em um "sistema misto", um sistema em que um setor planejado e um mercado competitivo existem lado a lado e se engrenam. Segundo, o planejamento econômico deve ser positivo e adaptável, não restritivo e rígido. Terceiro, o planejamento econômico precisa levar em conta os interesses de todos os que são atingidos; ele precisa não ser conduzido somente por grupos interessados, mas também por grupos de produtores. Quarto, o planejamento econômico atualmente precisa não ser exclusivamente nacional ou nacionalista; de outra forma ele conduzirá a maiores conflitos econômicos e a guerras. Quinto, o planejamento econômico será compatível com as instituições livres somente em um ambiente de paz estável, o que significa que nós precisamos resolver o problema de construir algum sistema de governo mundial se desejamos que nosso planejamento econômico no futuro seja para o bem estar público ao invés de procurar o poder e a guerra.

QUADRO DOS SISTEMAS ECONÔMICOS, DISPOSTO SEGUNDO A PROPORÇÃO DE COORDENAÇÃO DE MERCADO E DE PLANEJAMENTO

