

# Planejamento internacional: sua necessidade e características essenciais

HUGO HAAN

Tradução de M. C. Almeida Rohr

No presente ensaio, publicado originariamente em "The Annals of the American Academy and Social Science", de julho de 1932 — donde, data venia, o transcrevemos — Hugo Haan, uma das figuras proeminentes do International Management Institute, e um dos mais abalisados pensadores da atualidade, focaliza o problema dos planejamentos à luz da concórdia universal. Para tanto, estuda desde os pródromos psicológicos da matéria até o estímulo especulativo dos negócios, tudo dentro de uma visão dinâmica, e não estática, da economia mundial.

Diferenciando, depois, com profunda lucidez, a técnica, os instrumentos e o mecanismo dos planejamentos — função de homens — e dos planos, mais amplos — função das gerações — passa a estudar a capacidade do mundo tanto para uns quanto para outros, chegando por fim à conclusão da interdependência de ambos, quer no campo nacional como internacional. (N.R.).

Nessa época de universal depressão financeira, econômica, social, política e, sobretudo, psicológica, não podemos perder de vista a alta tarefa atribuída à espécie humana pelas vítimas da grande guerra: trabalhar pela paz mundial, com o objetivo de assegurar que a história possa estar capacitada para registrar o maior derramamento de sangue de todos os tempos como a *Guerra Mundial* e não, como a *primeira* das Guerras Mundiais.

Paz mundial é uma condição e um resultado da cooperação internacional. Cooperação internacional no campo político depende de cooperação internacional no campo econômico. Cooperação econômica internacional, porém, é uma con-

dição e um resultado do planejamento internacional. Portanto, aqueles que trabalham pela paz mundial estão obrigados a pensar em planejamento internacional.

O primeiro obstáculo ao progresso nessa matéria, como em cada fase da vida e da ação internacional, consiste na falta de compreensão mútua, no desentendimento consciente e, sobretudo, inconsciente, devidos, principalmente, a palavras vagas, ambíguas e elásticas. É, portanto, essencial, esclarecer a significação exata de termos novos, antes que eles passem da discussão nacional para a internacional.

Isto também procede com relação a planejamento em sua concepção americana, tanto mais quanto uma análise comparativa do movimento de planejamento americano, no seu atual estágio, revela algumas flutuações nacionais de definições e conceitos (1). Não se pode deixar de perceber que essa palavra *planejamento* é amplamente aplicada para dar a tóda a espécie de esquema, programa ou ação coordenada, qualquer que seja o campo, a publicidade e o sabor de uma nova deixa. Esse uso errôneo corre o risco de tornar a palavra uma frase de publicidade destituída de qualquer sentido real ou mais profundo, ao mesmo tempo que a afasta muito cedo de discussão pública.

## PLANEJAMENTO VERSUS PLANO

Para evitar esse fato, uma clara distinção parece impor-se, antes de tudo, entre "planejamento" e "um plano". Planejamento é um método, um processo, um ponto de vista, uma ati-

(1) Esta análise foi feita pelo autor do presente ensaio e publicada pela Academia Americana de Ciência Política e Social, sob o título "Planejamento Americano na palavra de seus propugnadores".

tude. Plano pode ser a base do planejamento, mas não o é necessariamente. Um plano pode ser, mais cedo ou mais tarde, o resultado do planejamento. Depende de que comecemos de cima para baixo ou de baixo para cima (Lindeman).

A Rússia é um exemplo do primeiro tipo. Começou seu planejamento com um plano preconcebido; mas a efetivação desse plano requer planejamento em cada estágio de atividade econômica.

A América parece mais inclinada a começar com planejamento vindo de baixo. Isto pode resultar posteriormente em planos, até mesmo num plano nacional. Nenhum dos propugnadores do movimento de planejamento americano, porém, faz qualquer tentativa compreensiva de esquematizar tal plano em detalhe — nem mesmo os que dentre eles dão às suas sugestões os títulos atrativos, mas enganosos, de “planos” (a maioria, de planos quinquenais, mas também, de planos decenais, planos de 25 anos, planos básicos, planos a longo termo, “forum plans” etc.). **Todos parecem concordar em que essa tentativa seria prematura e em que é fútil estabelecer planos realmente pormenorizados, antes de se ter dado suficiente atenção a planejamento como um método, como uma técnica para se efetivar qualquer plano.**

#### ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO AMERICANO

Dêsse modo, de fato, sob os diversos títulos de “Planejamento” e “Planos” aqueles propugnadores começaram a analisar as seguintes características do “Planejamento Econômico”:

1. *A Técnica de Planejamento*, do modo por que se desenvolveu nas empresas privadas como um instrumento de administração científica, (neste caso, concentrando-se em torno da técnica do “contrôle orçamentário” e, bem assim, na vida da comunidade), através do planejamento regional das vilas e das cidades.

Em ambos os setores, a América tem a vantagem de possuir não só uma base teórica, mas também uma extensa experiência prática.

#### 2. *Os Instrumentos de Planejamento*:

a) Seu equipamento com informações estatísticas e concretas, como uma base para descrever o passado, analisar o presente e prognosticar o futuro.

Muitos dos propugnadores do planejamento americano insistem, primeiro que tudo, na necessidade de uma “grande pesquisa”. Todavia, mesmo aqueles que hesitam, de todo, em pensar em termos de planejamento, insistem na necessidade de uma organização melhor da estatística econômica. Os melhoramentos de informações desejados são: tratamento completo da matéria, adequidade, prontidão e, sobretudo, interpretação competente e compreensiva por autoridades objetivas e destacadas em matéria de planejamento.

b) Seu mecanismo, dentro de uma organização eficaz, incluindo corpos interpretativos, consultivos, administrativos e, até mesmo, executivos (a exemplo dos conselhos econômicos nacionais, das comissões de planejamento, das comissões de conciliação industrial) e agências coletivas para os diferentes ramos industriais (federações de comércio, conselhos industriais, etc.).

#### 3. *As Bases Teóricas do Planejamento*:

Neste setor, os propugnadores quase concordam em pensar que o “laissez faire” não mais se harmoniza com o presente estágio da economia mecanizada de massa, e de que o momento é oportuno para colocar os empreendimentos individuais dentro de uma forma organizada acorde com a ação de grupos.

Mas eles discordam amplamente, no tocante à questão básica de liberdade ou de controle público daquela ação e se deve ela ser o resultado de uma organização obrigatória ou o produto de uma vontade livre esclarecida.

Em virtude de seu caráter prático, científico e progressista, tal ponto de vista, que consiste em considerar a base teórica, a técnica e os instrumentos de planejamento antes de traçar um plano, parece mais bem adequado à situação internacional, melhor que o ponto de vista russo, visto que a comunidade internacional, pelo menos na sua forma presente de cooperação meramente tácita, carente de qualquer espécie de poder regulador central, está muito mais próxima das formas americanas de democracia voluntariamente aceita e apoiada, que do conceito russo de uma comunidade organizada de acordo com um programa preconcebido e quase impôsto.

## PLANEJAMENTO INTERNACIONAL

Devemos, portanto, falar antes de "planejamento internacional", que de um "plano internacional" e devemos concentrar nossa atenção, do modo por que os propugnadores do planejamento americano estão a ponto de fazer, numa análise cuidadosa e minudente dos elementos de planejamento internacional. Isto pode ser feito tão simplesmente pela transposição e adaptação dos métodos e resultados da teoria e prática americanas, do campo do planejamento nacional para o do internacional, tomando o termo "internacional" não no seu sentido mais restrito de *intra nationes*, mas no seu sentido amplo de *supra nationes*, incluindo o mundo como uma entidade.

Destarte, as necessidades elementares do planejamento mundial, analogas às do planejamento nacional, podem ser descritas da seguinte maneira:

1. Uma estatística de raio de ação mundial, completa e perfeita, e uma coordenação internacional da pesquisa científica, a fim de fornecer prontamente as informações concretas necessárias tanto ao planejamento internacional, quanto ao planejamento nacional.

2. O estabelecimento de uma agência internacional de planejamento, quer para a interpretação organizada daquelas informações, quer para a coordenação e integração de organizações de planejamento nacional, quer para a complementação da ação destas, quanto ao aspecto internacional.

3. Uma análise dos fundamentos teóricos do planejamento internacional, mostrando uma variedade de grandes problemas, similares aos do planejamento nacional, como, por exemplo:

a) Deve a soberania econômica de cada nação (correspondente à liberdade de iniciativa individual) ser restringida a fim de se ajustar dentro de um esquema de cooperação econômica internacional? Até que ponto deve ser restringida?

b) Deve essa cooperação ser baseada em mero livre arbítrio e confiança mútua, expressa em acordos, ou deve ela ser sustentada por qualquer força obrigatória ou mesmo coercitiva?

c) Que espécie de controle deve ser estabelecido para salvaguardar os interesses coletivos da comunidade econômica internacional contra os

interesses econômicos individuais, em conflito, dos diferentes países?

4. Um conjunto de princípios que já formam o corpo de uma técnica de planejamento nacional e que tem atualmente de ser considerados em sua aplicação e adaptação a uma técnica de planejamento internacional.

## UMA DOUTRINA DE PLANEJAMENTO

Sem tentar fazer uma enumeração exaustiva, poderia ser oportuno sugerir alguns dos princípios de planejamento como pertencentes ao que se poderia designar uma doutrina de planejamento, a qual corporifica a experiência prática do planejamento americano nos campos industrial e da comunidade, bem como o pensamento teórico no planejamento econômico social. Essa filosofia de planejamento poderia ser condensada nos seguintes *Doze Princípios de Planejamentos*:

1. *O planejamento usa métodos científicos e dados revelados por pesquisas.*

Nesse sentido, êle concorda com o conceito internacional de racionalização que aspira abolir, por meios similares, métodos supérfluos e empíricos em cada domínio da vida econômica.

2. *O planejamento estabelece, por meio de processo científico, padrões determinados de execução para cada setor de ação.*

Êsses padrões devem, se possível, ser expressos na linguagem inflexível dos algarismos, números índices, proporções, ou especificações do "melhor meio de executar algo".

3. *O planejamento usa êsses padrões como elementos para regular o intercurso organizado de forças convergidas para objetivos preestabelecidos e como instrumento para medir os graus de efetivação dos planos expressos em termos de padrões.*

Tanto pela sua origem científica, quanto pela publicidade, êsses padrões fornecem ao planejamento uma atmosfera de "fair play".

4. *O planejamento prefere o tipo funcional, aos tipos de organização militar (burocrática); controle cooperativo, à autoridade e compreensão, à mera obediência.*

Assim, êle jamais tenta impor um plano, mas deseja derivá-lo de sugestões sobre planejamento,

provenientes de todos os diversos degraus de colaboradores executivos.

5. *O planejamento pretende estabilizar e evitar as mudanças rápidas e excessivas na vida econômica.*

Estabilização, racionalização, regularização, estabilidade, continuidade, equilíbrio — quaisquer que sejam os termos que os propugnadores do planejamento possam usar — eles estão todos preparados para abandonar o estímulo especulativo do ciclo de negócios e suas sempre tentadoras oportunidades, a fim de trazer uma permanência econômica que não desejam seja estática, mas, sim, dinâmica, e que possam comparar ao equilíbrio em movimento de um navio no mar. (Person.)

6. *O planejamento segue a lei de extensão do ponto mais estreito para o mais largo.*

Isto é comprovado pela evolução da administração científica nas empresas privadas, começando, na era de Taylor, no local de trabalho, com seus métodos manuais e mecânicos de trabalho, e alcançando hoje, na era de Dr. Person, a fábrica de projeção econômica nacional e mundial, com seus métodos de negócios, suas características de organização e seus problemas de direção.

7. *O planejamento deve ser baseado em unidades de planejamento. São elas: unidades geográficas — regiões; unidades econômicas — indústrias, e unidades políticas — nações.*

Ainda que começando no nível dessas unidades, o planejamento tem em mira sua extensão sistemática e sua adaptação ao estado, à economia nacional, aos agrupamentos geográficos de estados, aos agrupamentos internacionais de indústrias, aos impérios, aos continentes e ao universo como um todo.

A dependência de cada área menor a adjacências mais amplas força o planejamento regional a procurar o planejamento nacional e o planejamento nacional a procurar o planejamento internacional.

A dependência de cada iniciativa individual a seus fundamentos industriais força o planejamento de fábricas a procurar o planejamento de indústrias e este a procurar o planejamento econômico.

8. *O planejamento não é limitado no tempo (como a maior parte dos planos), mas representa um roteiro permanente de realização dirigida.*

Planos, limitados a certo número de anos, escolhidos na maioria ao acaso, são esquemas para arrebatá-lo, ou para atingir a um objetivo limitado, como, por exemplo, o desenvolvimento de uma determinada área (o plano mexicano, o planejamento regional, o programa de obras públicas, etc.).

9. *O planejamento busca seus incentivos mais nos efeitos, que nos lucros.*

Ele coloca a questão mais em termos de serviço à comunidade, incluindo seu próprio serviço, do que em termos de servir a si mesmo, negligenciando e, assim, pondo em perigo, os interesses da comunidade e, portanto, seus próprios interesses. É mais a crença do homem organizado, que do clássico *homo economicus*. Representa o modo de encarar a economia do ponto de vista de estrutura, e não do ponto de vista de negócios. "Administração é a tutela do interesse público. (Mary van Kleeck).

10. *O planejamento foge de hábitos cristalizados e da opinião de que a economia, a indústria, os negócios, a produção, etc. são fins em si mesmos, e estabelece seu objetivo fora disso, no levantamento sólido dos padrões gerais de vida.*

Ele considera o problema, portanto, em termos de utilidades e não de dinheiro; de procura real, e não de procura efetiva (mercado); de descanso, não de trabalho; do aspecto humano das coisas, e não do material.

11. *O planejamento, destarte, não pode ser totalmente econômico ou totalmente social, mas deve ser de caráter social-econômico.*

Esse princípio encontra expressão na recente evolução do planejamento regional. O Plano Regional de New York, por exemplo, representa uma integração modelar das aspirações sociais, com considerações econômicas dirigidas a fins sociais-econômicos.

12. *O planejamento confia na evolução, não na revolução e, portanto, adota a política da paciência que julga o progresso em termos, não de anos ou de décadas, mas de gerações, de conformidade com um Plano mais amplo,*

A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO  
INTERNACIONAL

Se se contemplar o movimento de planejamento à luz daquela filosofia, verificar-se-á ser possível visualizar a aplicação lógica, *mutatis mutandis*, desses princípios de planejamento, (quer como estão estabelecidos na prática do planejamento regional e industrial americano, quer como estão elaborados na opinião dos propugnadores do planejamento econômico americano) aos campos mais amplos de planejamento nacional e internacional.

Verificar-se-á, além disso, não haver oposição, ou competição, entre o planejamento nacional e o internacional, representando, ambos, dois complementos de uma unidade.

Relativamente ao planejamento internacional, somente alguns propugnadores do planejamento americano penetraram nesse setor e assim mesmo fazendo tentativas hesitantes. Pensar em termos internacionais é, de fato, de pequeno agrado geral em todo o mundo atual. Porém, não mais se trata de uma questão de *se*, mas de *quando* a necessidade urgente de complementação, através do planejamento internacional se fará sentir por si mesma, de maneira nítida, no planejamento nacional. Em vários países — talvez na maioria deles — a necessidade é tão evidente que seria supérfluo discutir a respeito.

Em países de grande tamanho e de grandes fontes de riqueza, pode haver ainda a crença de que o planejamento nacional seja suficiente, pelo menos para o presente, de vez que ele provê recursos econômicos próprios, como uma base desejável de mais desejável ainda isolamento político. Trata-se apenas de tempo, para que essas nações se tornem conscientes da rede inevitável e inexplicavelmente entrelaçada de relações econômicas internacionais, na qual progressivamente se estão emaranhando.

Isto tem sido tão freqüentemente salientado que, para fortalecer essa afirmativa, poder-se-ia fazer referência a quase todos os autores ou livros atuais sobre economia. Para citar apenas um, há o magistral discurso do Presidente da Academia Americana de Ciência Política e Social, por ocasião da inauguração, em Washington, da Academia de Economia Mundial, em 6 de abril de 1932.

POLÍTICA CONSCIENTE E PROGRESSO INCONSCIENTE

Como um sinal de que em Genebra, nos centros de vida e de ação internacional, a idéia de uma economia mundial planejada começa a ter movimentos de política consciente, poder-se-á passar uma vista de olhos no relatório, recentemente lançado, do Diretor do Escritório Internacional de Trabalho para a anual Conferência Internacional de Trabalho, inaugurada em Genebra em 17 de abril de 1932. Esse relatório apresenta, pela primeira vez, um capítulo especial e elaborado, sobre Planejamento Econômico. M. Albert Thomas diz:

“A Conferência Internacional de Trabalho não pode ser indiferente a esse rumo da opinião. Se é verdade que uma economia organizada, planejada, controlada, dirigida ou determinada, qualquer que seja o seu nome, pode prover meios para regularizar e estabilizar a produção, evitando ou diminuindo as crises econômicas e impedindo o desemprego — sendo esta última tarefa uma das obrigações da Organização Internacional do Trabalho impostas pelo tratado de paz — então é dever da Conferência considerar até que ponto essas idéias estão firmadas”.

Ainda que somente agora se tenha começado a falar conscientemente de planejamento econômico mundial em Genebra, não se pode omitir o fato de que algo semelhante a uma cooperação econômica mundial planejada se tenha desenvolvido, durante muito tempo, em vários setores: carvão, petróleo, açúcar, moeda e crédito, transporte, energia, legislação social e trabalhista, e outros. Os esforços da Liga das Nações, como uma organização econômica internacional e, bem assim, os da Organização Internacional do Trabalho, iniciaram e apoiaram uma cooperação internacional firmada ao longo de linhas harmônicas, em vários desses setores. Esse trabalho oficial internacional é suplementado pela cooperação financeira do Banco Internacional em Basileia, pela cooperação em agricultura do Instituto Agrícola Internacional em Roma, pela cooperação, no setor da racionalização, do Instituto Internacional de Administração em Genebra, etc. Todos esses esforços representam progresso orgânico, portanto, inconsciente, dirigido para o planejamento social-econômico internacional. Há também tipos de planejamento financeiro formal e informal, de cartéis internacio-

nais, de disposições internacionais para distribuição de poder e outras formas de cooperação de particulares em negócios internacionais, que representam planejamento internacional muito consciente, do tipo puramente econômico, o qual necessita de controle no setor social-econômico, à luz de publicidade das agências públicas internacionais, ou de outras formas.

#### ASPECTOS PSICOLÓGICOS DO PLANEJAMENTO

Se somente a razão governasse as ações e os destinos humanos, as oportunidades para uma era subsequente de planejamento social-econômico nacional e internacional seriam muito maiores do que são, de fato, agora, nesta humanidade que é predominantemente dominada pela emoção. Mas, tratando de coisas por vir e tendo em vista evitar pensamentos utópicos, se se estabelece ficar estritamente em bases concretas, deve-se ter em conta que as emoções são também fatos concretos e, dos mais fortes. Através dessas emoções, qualquer problema, até no campo econômico, e, não menos ainda o problema do planejamento, tem seus aspectos psicológicos.

O fator psicológico primordial, relativamente a planejamento, parece ser a *vontade de planejar*. Onde há vontade de planejar há um plano em caminho! Mas a vontade de planejar dos pensadores não é suficiente se não fôr compartilhada e apoiada pela vontade de planejar das massas. As massas são conservadoras por natureza, especialmente em países em que todos têm as mesmas oportunidades e, muito particularmente, em tempos de prosperidade. Quando a luta pela existência surge em tempos de depressão sob a pressão de crises, sob a ameaça de catástrofes, a ansiedade geral faz movimentar o pensamento da massa e provoca um desejo generalizado de mudança, forte bastante para obrigar os líderes a mudarem de direção.

Os verdadeiros líderes são aqueles que se antecipam ao desejo crescente das massas por uma nova trilha; aqueles que têm o dom de conhecer instintivamente qual dos vários caminhos sugeridos está em conformidade com a vontade das massas; aqueles que possuem suficiente força vital de responsabilidade e decisão para modificar em

tempo a direção da migração da espécie humana para objetivos maiores, ainda que invisíveis.

Adam Smith e John Stuart Mill foram líderes dessa espécie e levaram a efeito a lei inerente à situação de suas épocas. Esta lei era Liberdade. Sua regulamentação, durante mais de um século, cumpriu sua finalidade e conduziu homens a caminhos progressistas. Porém, um ponto de saturação da liberdade parece ser atualmente atingido, quando a situação não sugere o progresso, sem controle organizado de liberdade. Pode ser que a lei inerente à nossa situação contemporânea seja o planejamento.

Nenhum indivíduo pode declarar essa lei, nenhum grupo de pensadores pode impô-la. Depende, precipuamente, de as massas sentirem sua necessidade e adquirirem, inconscientemente, em si mesmas, uma vontade de planejar. Depende depois de que os presentes e futuros líderes alcancem, concebam e executem essa vontade de planejar das massas.

Ainda não avançamos tanto. A lei de preservação da ordem existente é ainda mais forte que a lei de modificação sugerida por um desajustamento geralmente sentido. Somente os pensadores do tipo utópico planejam o "planejamento" para a época atual e os sonhadores sonham com "um plano" para ser estabelecido no amanhã. Todavia, nenhum deles pode deixar de reconhecer que em qualquer hipótese, o planejamento, a menos que se destine a fracassar com a continuação, deve cumprir a condição precípua ditada pela lei de nossa situação mundial, que é a de uma economia interdependente, de uma quase super-população, de uma desigual distribuição de riquezas, e de uma falta de estabilidade e de equilíbrio. Esta condição precípua é — universalidade.

Dêsse modo, o planejamento deve ser mundial, para ser planejamento. Esse fato foi concebido há uma geração pelo filósofo alemão Nietzsche, em suas proféticas palavras: "Lenta, intermitente e temível como o destino, surge a questão: Como será o mundo administrado como uma entidade?"

Da resposta que dermos a essa questão depende o futuro da espécie humana.