

A Comissão de Planejamento Econômico

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

AVELHA lição de BAGEHOT, segundo a qual a ciência econômica só podia ser aplicada em países que já houvessem atingido o desenvolvimento industrial inglês, ao seu tempo, se teve suas falhas, foi sendo, no entanto, obedecida na prática. Em verdade, é extremo afirmar-se haver apenas uma situação de pré-economia onde as *political economies* não podem tomar estritamente aquêlo jeito de *aritmética política* que PETTY lhes imprimiu na mesma Inglaterra. Daí, porém, a negar totalmente a lição do avoengo economista vai uma longa distância. E a prática secular tem sido pródiga em demonstrar que não andava muito longe da verdade a exaltação de BAGEHOT. Nota-se claramente na história econômica do mundo que as regras da ciência econômica se vão impondo mais e mais voluntariosas à proporção que esta ou aquela região vai sendo mais e mais dominada pelo tecnicismo moderno. Como o tecnicismo é acima de tudo “uma contrapartida do crescente poder da burguesia sobre a vida social” (1), depois da Reforma a economia teve que, definitivamente, assentar praça no mundo, tentando atenuar a *débâcle* dum arcabouço jurídico que a revolução industrial a pouco e pouco ia minando.

Como a Reforma tornou mais agudo os processos de adaptação do homem à natureza, a Economia desde então vai deixando seu estado letárgico de empirismo para ganhar foros de ciência e arte — ora medindo, generalizando, testando e reconstruindo; ora aplicando os resultados de suas especulações. Assim, as hipóteses são desbastadas, as “cultural lags” são superadas — as teorias brotam.

Se desde a instituição da propriedade privada ao colapso do Império Romano, ou dêste à dinastia dos Tudor, o mundo desconhecia uma ciência econômica, é certo que hoje não esqueceu as crises passadas, forjando com elas sua experiência.

Manuseando-se um compêndio qualquer de história econômica, sentimos como a história da civilização aparece mais clara através dos prismas econômicos. Os vultos importantes que os ginásios nos ensinaram a venerar, surgem agora transfigurados — Henrique VIII e Elizabeth, por exemplo, passam a ser apenas um pedestal de Cromwell... Vê-se, então, que os plebeus só foram ouvidos em Roma quando já representavam uma incoercível força econômica (2)... E se podemos sorrir da “economia doméstica” de Xenofonte ou das discussões “agrárias” de Catão, Columella e Palladius, temos que meditar sobre as lições de Jerônimo, Tertuliano ou Tomás de Aquino e temer o “nacionalismo” dos mercantilistas.

Reajustadas as verdadeiras forças da humanidade — as econômicas —, não seria difícil encontrar uma doutrina para a evolução progressiva das forças produtivas — e LIST criou o seu “evolucionismo econômico”.

Percebida a linha evolutiva do *processus* econômico, foi possível induzir e deduzir a seu talante — e MARX une o destino do socialismo à análise teórica dos processos econômicos.

Estava lançada a partida. O dilema era: proteger a economia ou voltar às “poor laws”? Em outras palavras: evitar ou remediar?

Ou, ainda pior, seria possível retroceder quatro séculos e tentar, por exemplo, um jôgo ambíguo semelhante ao das “corn laws”, que, contrabalançando as “poor laws”, eram sabidamente instrumentos da política protecionista e visavam não só “beneficiar a aristocracia latifundiária”, mas também “assegurar ao Estado uma favorável balança de comércio”? (3).

(2) Referimo-nos ao *concilium plebis*, criado, pela *lex Hortensia* de 287 A.C.

(3) SPAHR and others — *Economic Principles and Problems* — New York, 1940, pg. 38.

(1) RUSSEL A. DIXON — *Economic Institutions and Cultural Change* — New York, 1941, pg. 277.

Não há dúvida que a ciência econômica veio dar ao homem uma nova concepção de vida, irmanando-o muito mais a Platão que a Aristóteles... Hoje, a economia dirige as nossas normas de conduta diária, muito mais que certas lições que aprendemos na infância. A economia *burguesa*, que ainda podemos vislumbrar num "laissez-nous faire, Mr. Colbert", tornou-se uma arma política — no sentido mais amplo e também mais restrito da palavra.

Tinha razão o CARLYLE do *Past and Present*, e todos os economistas seus discípulos: — a economia tem que ser acima de tudo um instrumento *sócio-ético*. Antes de ser uma teoria de preços ou um conglomerado de sistemas individualísticos, a economia, para chegar a um ideal universalista, tem que ser uma *teoria de serviços*. *Serviço*; quer dizer: troca, intercâmbio, reciprocidade.

Daí a interrelação complexa entre a norma de conduta e o objetivo econômico — ou, simplificando: entre a *lei* e a *economia*.

Eis por que a interdependência absoluta do arcabouço estritamente jurídico e do *processus* econômico passou a preocupar agudamente os filósofos do início do século atual.

Uma lei passou a ser um campo duvidoso onde se iam tanger as órbitas das forças jurídicas e das forças econômicas. A busca, então, da *justa lei* — da *richtigs Recht* — começa a empolgar os teóricos da matéria. A lição de RUDOLF STAMMLER — que via nas relações entre a economia e o poder legislativo não "um combate primário por uma hegemonia na sociedade", mas, acima de tudo, o esforço por uma identificação essencial entre um *conteúdo econômico* e uma *forma legal* — se teve opositores da estatura de MAX WEBER, foi ardentemente esposada por pensadores como KARL DIEHL ou RUDOLF STOLZMANN.

Porque coincidissem com este período a eclosão mais violenta das críticas contra o capitalismo; porque as lições de LÉON BOURGEOIS, embora fracassando com o *solidarismo*, houvessem frutificado no *catolicismo social* — as leis de fundo econômico passaram a ser absolutamente inadiáveis. E porque a ação do povo passou a ser mais e mais prepotente na própria esfera econômica, os governos — mais que simples planos de trabalho, tiveram que oferecer uma *política econômica*.

O notável professor JOHN M. CLARK, inicia o seu livro *Social Control of Business* (4) com as seguintes palavras: "nós vivemos no meio de uma revolução — uma revolução que vem transformando o caráter dos negócios, a vida e as relações econômicas de cada cidadão". Neste período sintetizou o tratadista de Chicago todo o drama da sociedade hodierna. Em verdade, a Revolução Industrial ainda não se definiu completamente. Cantada e decantada há já dois séculos, continua, hoje, o enigma do futuro. A aplicação do progresso científico à vida econômica vem insistentemente prolongando uma situação passada. Ainda hoje não nos refizemos do assombro causado pelos sucessos de Watt, Fulton, Dumont, Morse, Edison, Marconi, Rockefeller ou Ford.

Enquanto isso, a eletricidade, o rádio, o telefone, foram criando problemas nacionais. Os problemas de irrigação, a segurança do bem-estar público, o controle sobre os mercados, continuaram na sua complexidade secular, já então agravados pela exigência de uma democratização dos negócios econômicos. A produção organizada em larga escala levou a uma irresistível centralização econômica — o que dificultou enormemente as relações sociais da produção. Além do mais, o capital se tornou internacional — renegando uma pátria e tornando-se andarilho impenitente, sempre à procura de melhor colocação.

Nada mais justo, pois, que os governos procurassem engendrar formas de controle para todas estas forças desencadeadas. Como, porém, se torna impraticável reduzir os sistemas de controle social a uma simples fórmula, aquela coerção, a que leva indefectivelmente toda aplicação de controle, foi exigindo que os governos, no início, avisadamente fracionassem sua supervisão de molde a ramificá-la racionalmente. Hoje, porém, a centralização do controle social é matéria insofismável — embora continue imutável a certeza de que em qualquer sociedade individualista a capacidade de controle estatal é limitada, devendo este, conquanto rigoroso, atender sempre aos anseios democráticos do povo, podendo ser eficiente apenas até o ponto em que não embarace a eficiência dos negócios regulados. Em suma — deve levar àquela "coerção econômica", de que nos fala HANDLER, no capítulo I do seu *Cases and Materials on Trade Regulations*, nunca porém, à uma *coação despótica*.

(4) JOHN M. CLARK — *Social Control of Business* — New York, 1939, pg. 3.

Como a humanidade de hoje não passa daquela "sociedade pecuniária" de que nos fala MOULTON (5), o controle social tem descambado principalmente para as questões de crédito, política monetária, etc. Dêsse modo, até agora os sistemas de controle conhecidos, ao invés de serem conquista diária para o levantamento do nível da humanidade, têm sido, as mais das vezes, um simples meio de cercear morigeradamente os arroubos inescrupulosos de certos homens de negócio... Assim, o controle estatal, que deveria ser uma fórmula de adequabilidade a uma segurança econômica, tem sido, quando não apenas um sistema de tarifas protecionistas, um libelo contra a usura...

Traçar uma política econômica atualmente é, pois, enfrentar uma série interminável de tropeços, que vai da simples constatação da escassez ao mais difícil subjetivismo humano...

Se o controle das forças da sociedade exige uma política econômica, esta, engendrando um desalentador círculo vicioso, exige um planejamento social...

Um planejamento — sempre condicionado ao futuro — é sempre uma probabilidade. Se se trata do *Social Planning* que vem nestes últimos anos tentando a perspicácia dos autores americanos, então a coisa ainda mais se amplia. Como escreveu L. L. BERNARD, "o planejamento social pode também ser encarado como um campo do controle social, desde que êle aspire a uma reorganização da sociedade sob uma base de controle racional" (6). E não exagerou o tratadista: eliminar *cartels*, acelerar êste ou aquêle ramo da produção, intensificar comunicações, restringir o crédito ou regular preços, são tarefas que realmente ferem fundo a organização social de nossos dias. Esta é, realmente, a lição dos planejamentos socialistas, corporativistas, ou sócio-liberais.

Para um ponto, contudo, todos êles convergem: para a *nacionalização* da economia. Êste é um fenômeno naturalíssimo e que não pode ser negado — embora tenha sido explorado malignamente pelos governos totalitários.

A verdade, porém, é indiscutível. E são os próprios norte-americanos a proclamá-la. Temos em mão, por

exemplo, o livro da senhora IDA M. TARBELL (7), *The Nationalizing of Business*, em que a autora nos mostra a espontaneidade do fenômeno, que se vai afirmando com o povoamento do país, a organização agrária, a nacionalização das comunicações, a consolidação nacional do trabalho, etc. Como nos lembra GINO LUZZATTO, "todo o território do Estado nacional é finalmente um único grande mercado" (8) — o que sem dúvida facilita um apêlo mais forte a maior liberdade na produção e nos meios de troca — fatores que sempre "antecedem e acompanham o início de uma nova era econômica".

*

* *

Falar em planejamento é falar num órgão *staff*, capaz de enfrentar os problemas complexos que medeiam desde o simples levantamento dos dados de cada questão até as mais sutis minúcias de cada possibilidade de implantação.

O tipo escolhido para êstes órgãos tem sido usualmente o de *comissão*. Nos Estados Unidos, por exemplo, as comissões têm pululado junto do chefe-executivo, como a *Interstate Commerce Commission*, a *Federal Trade Commission*, o *National Labor Relations Board*, etc., tôdas elas empenhadas rijamente em solver os mais complexos problemas econômicos condicionados pelo federalismo tradicional. Tôdas elas têm um *plano*, seguem uma *política*, demandando tôdas elas propósitos predeterminados.

A centralização da economia não tem sido apenas um opulento *leitmotiv* nas mãos de todos os socialistas — MARX à frente; na realidade, tem mesmo exigido de modo inapelável não só um maior grau de coordenação, como até mesmo um *concentramento* de controle com o propósito direto de maior homogenização dos fenômenos econômicos. Ocorre ainda que fazer planejamento econômico importa utilizar com parcimônia *todos* os recursos naturais do país; daí a necessidade de um planejamento único, que se tornou irrecorrível, porque uma ramificação de política traria incontáveis dificuldades a qualquer programa de governo.

Contornando tal situação, os Estados Unidos, em 1934, criaram um Conselho destinado a preparar e apresentar ao Presidente um programa e um

(5) HAROLD G. MOULTON — *Financial Organization and the Economic System* — New York, 1938, pg. 504.

(6) L. L. BERNARD — *Social Control in its Sociological Aspects* — New York, 1939, pg. 9.

(7) IDA M. TARBELL — *The Nationalizing of Business, 1878-1898*, vol. IX da série *A History of American Life* — New York, 1936.

(8) GINO LUZZATTO — *Storia Economica dell'Età Moderna e Contemporanea* — Padova, 1932, pg. 516.

plano de ação dizendo respeito aos aspectos físicos, sociais, econômicos, governamentais, etc., Conselho que evoluiu grandemente, chegando, em 1939, à reorganização que o transformou pomposamente no *National Resources Planning Board*, cuja primeira função era, como se lê em MERRIAM: (9)

“Servir como “clearing-house” dos problemas e atividades de planejamento nos empreendimentos nacionais, a fim de impedir desperdícios e aperfeiçoar os padrões de vida”.

E ajunta, em seguida, o referido autor:

“Outra função é cooperar com as repartições ministeriais, estaduais e locais e, em geral, usar os bons officios do *Board* para zelar por que as decisões de planejamento de um grupo não sejam tomadas na ignorância de relevantes empreendimentos ou pesquisas em andamento alhures” (10).

E' mesmo interessante lembrar que, antes de chegar a esta situação, já o referido órgão federal se havia insinuado em todo o território nacional promovendo nos governos estaduais o estabelecimento de comissões ou conselhos planejadores (11).

Com o Decreto-lei n.º 6.476, de 8 de maio do corrente ano, segue o nosso Governo o exemplo americano, criando, no Conselho de Segurança Nacional, a Comissão de Planejamento Econômico.

Como nos Estados-Unidos, já tínhamos aqui alguns Conselhos e Comissões — junto ao Presidente ou aos ministros — que têm de tentar planejamentos, como o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, ou mesmo o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, o Conselho Florestal Federal, e outros. Procura hoje o Governo supervisionar todos os planejamentos de tais órgãos, controlando-os por meio de um só órgão central.

O laconismo da letra legal não nos deixa perceber ainda as verdadeiras atribuições e funções do órgão recém-criado — já que se refere vagamente a “atividades gerais do país”, dividindo-as em dois setores: “assuntos gerais” e “assuntos militares”.

(9) CHARLES MERRIAM — *The National Resources Planning Board* — In “*Public Administration Review*” — Winter, 1941 pg. 116.

(10) *Idem, ibidem, loc. cit.*

(11) Veja-se a respeito GUSTAVO LESSA — *A Administração Federal nos Estados Unidos*, — São Paulo, 1942, pg. 301.

Mas o simples fato de tal Comissão ter sido criada no Conselho de Segurança Nacional denota-lhe o caráter altamente centralizador e nacionalista. A Comissão, pois, é o último passo do Governo para uma completa integração do país num regime altamente racional, calcado na experiência alienígena. E' bem verdade que se pode alegar a recente extinção do *National Resources Planning Board* — fenômeno que pareceria impugnar *in-limine* o veio de nosso pensamento. Tal, porém, não se dá: é que tal Conselho americano foi extinto, não por haver falhado em sua missão econômica, mas exclusivamente por motivos políticos, alheios em absoluto ao desenvolvimento de qualquer planejamento tentado (12).

O Brasil está vivendo uma situação excepcional, em que toda experimentação econômica pode ser tentada sem obstáculos inoperantes. Nota-se no Governo a tendência clara de tornar o próprio Direito um instrumento racionalizador da Economia. Assim, se no campo público os administradores — imbuídos das lições de KAREL ENGLIS, PANTALEONI, LORINI, e outros — chegam mesmo a pensar no orçamento não mais como um simples plano administrativo, mas econômico, no campo privado as próprias leis de sucessão começam a interessar os legisladores já agora em termos essencialmente econômicos.

Eis por que acreditamos na importância transcendente da novel Comissão brasileira. Embora a sua criação já indicie a dificuldade que vem asoberbando o governo nestes setores, a Comissão de Planejamento Econômico poderá transformar-se na viga-mestra do nosso sistema governamental. Dispondo de poderes supremos de coerção organizada, poderá a Comissão inflétí-los pelas nossas unidades de governo, possibilitando, enfim, um contróle mais seguro por parte da União. Todos sabemos que, como afirma CLARK, “planejamento não é uma fácil panacéia” (13); daí esperarmos da atuação da Comissão de Planejamento Econômico não apenas uma intromissão proveitosa no contróle de nossa política monetária, no contróle seletivo da nossa produção, ou no esclarecimento de futuras leis de fundo econômico — mas até uma atuação inteli-

(12) Leia-se, por exemplo, a revista *Time*, de 28 de junho de 1943 — que, em termos jocosos, denuncia a tradicional má vontade do Congresso para com o “bureau favorito” do Presidente.

(13) JOHN M. CLARK — *Op. cit.*, pg. 471.

gente para a concretização daquele sonho que não ultrapassou o Decreto n.º 20.631, de novembro de 1931: a reestruturação política do país em bases rigorosamente geo-econômicas.

Dêsse modo, mais que uma simples revivescência do Conselho da Economia Nacional, que a Constituição de 1937 consagra, esperamos que a Comissão de Planejamento Econômico seja acima de tudo um disciplinado reajustador das nossas contraditórias forças econômicas.

Imbuídos da nova corrente americana que apregoa "uma volta à simplicidade e à sinceridade no

governo" (14), estamos certos de que o novo órgão planejador não se perderá nas fórmulas complicadas que pretendem resumir a equações simplistas todo o metabolismo social.

Os povos estão cansados de experimentações confusas e fórmulas exóticas. Os povos querem paz, sossego, filhos. Isso não é muito, mas deve ser o objetivo máximo de qualquer órgão de planejamento econômico.

(14) L. L. BERNARD — *Op. cit.*, pg. 643.