

A organização da produção industrial britânica na guerra atual

DR. H. FRANKE

Da Comissão Permanente de Ação Social,
São Paulo

APESAR da crescente tendência universal, durante os últimos 20 anos, no sentido da intervenção do Estado na economia privada, permanecia nos grandes centros do liberalismo econômico, isto é, na Inglaterra e nos EE. UU., a corrente de opinião infensa a tal "modernismo". Entretanto, o instinto de defesa obrigou também as nações mais democráticas a lançar mão dos métodos da economia dirigida, pelo menos durante a guerra atual. Tendo em vista que antes desta conflagração mundial era, especialmente na Grã-Bretanha, insignificante a interferência do governo na indústria nacional, a eficiência já atingida pelas medidas administrativas postas em prática é deveras notável. O último relatório, intitulado "A organização da produção", do *Select Committee on National Expenditure*, da comissão nomeada pelo parlamento inglês, dá ótimas informações a respeito do grande trabalho realizado, relatório esse que serve de base para nossa exposição do assunto.

As autoridades administrativas encarregadas da fiscalização da produção

Até o mês de março de 1942, a fiscalização suprema da produção britânica coube a um órgão coletivo, à "Executiva da Produção", formada pelos ministros das pastas interessadas, pelas mais altas patentes das forças armadas e pelos representantes das organizações profissionais patronais e operárias.

Desde então, o Ministro da Produção assumiu a responsabilidade exclusiva. Cabe-lhe fiscalizar o emprego de todas as matérias primas e traçar o programa geral para a fabricação e distribuição das máquinas industriais (*machine tools*) — ficando os pormenores de sua realização a cargo do Ministério do Abastecimento; as suas outras tarefas principais consistem em estabelecer o sistema de prioridades, cuidar do máximo aproveitamento da capacidade industrial do país (menos da dos esta-

leiros) e garantir a eficiência dos órgãos regionais subordinados ao Ministério da Produção. Um papel de importância primordial está desempenhando o "Estado Maior da Produção Bélica" (*General Staff of War Production*), órgão de ligação estreita entre os vários departamentos militares e os ministérios civis, cuja incumbência consiste também na coordenação da produção nacional com a produção das outras nações aliadas. No Ministério da Produção foi instituída a Divisão Industrial que, ajudada por peritos na indústria, está tratando de todos os problemas centrais referentes à produção. As experiências e sugestões, que proveem dos empregadores e empregados como de outros setores das várias regiões do país, fazem-se ouvir na Junta Consultiva da Produção Nacional (*National Production Advisory Committee*).

Entretanto a fiscalização da produção não se limita às atividades de uma organização central. Para torná-la mais eficiente foram estabelecidas, no mês de julho de 1941, onze Juntas Regionais, cada uma composta de representantes dos empregadores e empregados, de delegados dos Ministérios e do Almirantado e do diretor do Comité Regional da "*Machine Tool Area-Committee*". Os poderes das Juntas Regionais são bem amplos. Dentro da sua área territorial tem de resolver todos os problemas regionais referentes às matérias primas, ao transporte de operários e produtos, à concentração da indústria, às adaptações de fábricas, às trocas de aparelhagem, à expansão da produção e também os problemas ligados à distribuição apropriada da produção dentro das várias empresas, considerando a capacidade de cada uma. O diretor de cada Junta Regional é escolhido dentre os seus membros pertencentes à classe dos empregadores e empregados. Enquanto exercer essa função, é vedado ao diretor de Junta Regional empregar sua atividade em outra profissão.

A descentralização é ainda mais desenvolvida pelo fato de abranger o território de uma Junta diferentes "Capacity Clearing Centers". As atividades de cada um destes centros, por sua vez, são distribuídas entre os seus comités consultivos dos distritos subordinados ao centro, encarregados de tratar diretamente com as empresas dos problemas relativos à produção.

*As figuras jurídicas referentes
à propriedade das empresas na produção
bélica*

A produção industrial do país abrange a indústria bélica e a indústria dedicada à produção civil.

Quanto à indústria bélica, sua estrutura apresenta três grandes grupos :

1.º o Estado é o proprietário e mantém a produção por sua conta própria ;

2.º o Estado é proprietário da empresa e a entrega a um particular para a exploração. Este contribue com o seu capital para as despesas correntes da produção, ficando para si o lucro total ou então o lucro limita-se a uma porcentagem determinada do valor da produção, na hipótese de que o Estado se encarregue de pagar todas as despesas da produção. No último caso, o particular desempenha a mesma função de um gerente nas empresas particulares ;

3.º as empresas pertencem aos particulares. Afim de estimular a expansão destas, o Estado pode conceder várias facilidades ; as grandes empresas receberão autorização no sentido de recorrerem ao mercado financeiro para aumentarem o seu capital disponível. Em outros casos, os bancos serão intimados a facilitar créditos destinados às empresas de importância para a produção bélica. O Estado mesmo pode diretamente favorecer tais empresas concedendo-lhes, se for necessário, reduções de taxas e impostos ou outorgando-lhes uma amortização acelerada do valor do estabelecimento e das instalações técnicas, ou dando garantias no que diz respeito ao vulto e à duração das encomendas governamentais.

O papel das pequenas empresas na produção

Um problema especial surgiu, decorrente da multidão das pequenas empresas que geralmente não correspondem às exigências da produção racio-

nalizada. Das vinte e sete mil empresas dedicadas à construção mecânica (*engineering firms*), vinte e seis mil tinham, cada uma, menos de quinhentos operários, abrangendo o número destes 37% do operariado industrial no setor em apreço (*engineering labor force*). Apresentou-se a alternativa seguinte, depois do início da guerra : deixar continuar as atividades das pequenas empresas existentes, apesar de ser a sua produção mais dispendiosa, ou fechá-las, construindo novas grandes fábricas que produziriam muito mais economicamente. Deu-se preferência à primeira alternativa, tendo em vista que adotando a segunda uma diminuição da produção bélica teria sido inevitável durante o longo período da construção de novos estabelecimentos de grande envergadura.

A descentralização local das numerosas pequenas empresas, vantajosa sob o ponto de vista militar, evita também a mudança de operários para alguns centros industriais e facilita, além disso, o aproveitamento de muitas donas de casa na produção bélica, as quais, em consequência de suas obrigações no lar, só podem trabalhar perto de sua morada e talvez somente durante a metade do dia. Frequentemente as pequenas empresas servem como estabelecimentos de ensino industrial para os operários ou como estações de experiência para novos processos técnicos.

Entretanto, a maioria das empresas mencionadas está trabalhando por conta dos grandes importadores. Cabe aos "Capacity Clearing Centers", dentro do território de cada Junta Regional, facilitar o aproveitamento integral da capacidade das pequenas empresas, trabalho bastante penoso em face da tendência existente nas fábricas de grande vulto, que visam acumular todas as encomendas e absorver os pequenos estabelecimentos. Resultaria disso um atraso prejudicial na produção, o que se deve evitar a todo custo.

Embora valendo-se das pequenas empresas em grande escala, o Governo não faz os contratos referentes aos fornecimentos com um grupo de empresas, mas sim com uma só. As autoridades públicas procedem assim : contratam com a maior empresa do grupo, a qual representa as outras, porém efetuam os pagamentos separadamente a cada empregador, conforme os fornecimentos dele. Muitas vezes, as autoridades fornecem todo o material técnico à empresa, cuja tarefa consiste na sua montagem. (Tal sistema está sendo adotado principalmente pelo Ministério da Aviação).

*A base para os preços a serem fixadas pelas
pelas autoridades públicas*

Na época atual de guerra, está dominando o critério do máximo aumento da produção. Isto não se conseguiria se se insistisse sempre nos métodos mais econômicos no processo industrial; todavia, o problema do barateamento da produção foi estudado intensivamente. Concentraram-se os estudos particularmente em encontrar o melhor sistema de cálculo para os preços dos fornecimentos, isto é, um sistema que não afete o máximo rendimento da produção.

E' questão pacífica que, para as compras das repartições públicas, são mais aconselháveis os contratos que estabelecem preços fixos. Após o começo da guerra, porém, tal tipo de contrato muitas vezes não pode ser adotado, pois faltava a experiência na calculação dos artigos ou serviços peculiares às circunstâncias da guerra atual. Sendo assim, tornou-se amiúde inevitável fazer o serviço ou acabar a produção de um novo artigo importante, antes de calcular o preço respectivo. Naquela época, quatro sistemas eram usados na Inglaterra, afim de calcular os preços:

- 1.º — o custo da produção acrescido de uma porcentagem determinada;
- 2.º — o custo da produção acrescido de uma importância determinada que correspondia ao lucro ou à remuneração concedida;
- 3.º — o custo da produção calculado, à razão do sistema 1.º ou 2.º, mas limitado por um preço máximo;
- 4.º — o sistema dos "Target costs", isto é, a combinação dum preço interino determinando-se o definitivo pelos custos reais, verificados depois de terminada a encomenda. Se estes ficarem abaixo do preço interino, a diferença é dividida entre o Governo e a empresa; se ultrapassarem o preço interino, o Governo paga a diferença a mais, até um limite estipulado no contrato.

Os sistemas em apreço estavam longe de satisfazer, faltando-lhes o estímulo eficiente no sentido de uma produção econômica elevando, o primeiro sistema, ao desperdício. A falta principal, entretanto, resultava da disparidade de processos adotados pelas várias empresas para computar os custos, tornando quase impossível a sua comparação.

Assim sendo, aumentou sempre mais a aplicação do sistema dos preços fixos, facilitado pela experiência crescente nos custos dos fatores da produção bélica, como pode afirmar o ministro britânico das Finanças, já no dia 1 de outubro de 1941. Afim de facilitar a comparação dos custos nas várias empresas, as "Defense Regulations" lhes impuseram a obrigação de adotar, quando trabalhassem para a indústria bélica, as simplificações e unificações estabelecidas para o cálculo do custo da produção.

*O controle minucioso exercido sobre a indústria
bélica*

Tendo em vista o interesse nacional de todos os ramos da indústria ligada à produção bélica, foi introduzida pelo "Emergency Powers Act" (decreto-lei sobre os poderes em tempos de emergência) uma fiscalização rigorosa, que abrange a produção, o armazenamento, a distribuição, o consumo e o preço de todos os artigos destinados ao comércio, não excluindo os outros fatores da produção.

Um sem número de medidas visa garantir a máxima eficiência da produção econômica do país: Vários recenseamentos referentes às instalações fabris e ao grau de sua exploração foram realizados. Comprovada a exploração incompleta da capacidade num estabelecimento, levam-se as suas instalações para um outro onde são aproveitadas com mais rendimento. Cabe a um serviço especial, composto de 200 funcionários, procurar máquinas, que não se acham em uso apesar de serem utilizáveis, afim de as pôr à disposição de estabelecimentos que delas necessitem. Fiscalização rigorosa acompanha o aproveitamento eficiente dos empregados disponíveis, estendendo-se até aos gerentes; se o interesse nacional o exigir, os possuidores das ações ou sócios de uma empresa podem ser obrigados a transferir suas ações ou direitos de propriedade a outras pessoas determinadas, fixando o Governo a indenização destinada aos proprietários anteriores. O Governo tomou a si a gerência de todas as estradas de ferro e da navegação marítima comercial pelo tempo de duração da guerra atual. A influência exercida sobre os transportes nas estradas de rodagem limita-se a uma fiscalização rigorosa.

*O êxito das medidas adotadas em prol
da produção bélica*

E' impressionante o êxito no que diz respeito ao aumento da produção, que, entre os meses de setembro de 1941 e março de 1942, aumentou mais

de 40%. Uma declaração oficial feita no mês de abril de 1942 salientou ter atingido a produção de munição de 85% da capacidade total das fábricas, apesar de todas as dificuldades; deve-se 40% da intensificação obtida à transformação de estabelecimentos anteriormente destinados a satisfazer as exigências da população civil.

As restrições na produção da indústria civil

A escassez das matérias primas na Inglaterra tornou-se mais sensível, pelo grande aumento da sua procura em consequência das necessidades militares. Sendo assim, a administração pública não tardou a intervir, afim de estabelecer um equilíbrio entre as exigências da indústria bélica, da exportação e do consumo civil nacional. Mormente o último foi submetido a restrições bem severas, através do sistema do racionamento, da restrição da produção sem importância militar, e da limitação dos fornecimentos pelos industriais e atacadistas aos varejistas, baseando-se tal limitação nas compras destes realizadas num período anterior a conflagração atual. Indireta e forçosamente o consumo civil reduziu-se pelo novo imposto sobre as compras, introduzido em outubro de 1940, cuja porcentagem varia, conforme a mercadoria, entre 16 e 43% do valor, atingindo 66,6% desde o mês de abril de 1942 para os objetos de luxo. O aumento considerável das taxas e do imposto de renda contribuíram para absorver o poder aquisitivo adicional, medidas estas que foram tomadas também nos outros países beligerantes (1).

A maioria das fábricas, que trabalhavam ativamente para o consumo civil e a exportação, não puderam aproveitar inteiramente a sua capacidade. As autoridades britânicas procederam a uma medida drástica, afim de acabar com o desperdício da mão de obra e das máquinas, que poderiam prestar serviços muito mais eficientes na produção bélica.

Em março de 1942 começou a concentração decretada nos dois setores mencionados da produção, em cujos ramos industriais está trabalhando desde então só um número limitado de estabelecimentos, aos quais o fornecimento das matérias primas e da mão de obra é garantido pelo Governo. Os outros estabelecimentos deviam parar, enquanto durar a guerra atual, pondo à disposição da produção bélica todas as suas instalações e os seus empregados.

Entretanto o Governo limitou-se a estabelecer o princípio de concentração, deixando ao entendimento dos industriais em apreço, a indicação a respeito das fábricas que deveriam fechar. Estas últimas ficavam com direito a uma indenização pelas cutras, que estão continuando suas atividades num ritmo acelerado e com maior rendimento depois de terem recebido todas as encomendas da freguezia dos estabelecimentos fechados. Acabada a guerra, o Governo concederá facilidades às empresas que desejarem voltar à mesma produção industrial a que se dedicavam antes da segunda guerra mundial.

O processo de concentração realizou-se em grande escala, abrangendo um número sempre crescente de ramos industriais na produção não-bélica; os primeiros afetados pela nova medida foram as indústrias de meias, calçados, moveis, olaria, etc. A concentração referiu-se a mais ou menos 6.600 empresas. Destas, 1.400 foram excluídas sem maiores indagações, dado seu pequeno vulto; 2.300 foram fechadas; 650 se achavam em poder do Governo ou não foram afetadas pelo sistema de concentração; mais ou menos 2.250 continuavam as suas atividades. Nas 6.600 empresas trabalhavam em 1939, antes da guerra, quase 1 milhão de operários. Escasseando as matérias primas para a produção civil, em consequência do regulamento referente à distribuição das matérias primas, caiu o número de operários de um milhão para 550.000. Em 1 de abril de 1942, isto é, um ano depois da introdução do sistema de concentração, esse número diminuiu novamente de quase 200.000 operários, na maior parte incorporados na produção bélica, que aproveitou também 1/3 da área coberta pelas fábricas fechadas para sua atividade industrial, enquanto os restantes 2/3 da área lhe servem para o armazenamento.

Os esforços gigantescos no sentido de atingir o máximo desenvolvimento da produção bélica se refletem claramente na comparação dos orçamentos referentes aos exercícios de 1938-39 e 1941-42. As despesas com a defesa nacional importaram, em 1938-39, em 272 milhões de libras esterlinas e, em 1941-42, em 4.085 milhões, isto é, 19 e 66% respectivamente da renda nacional. Ao mesmo tempo, o fisco teve de aumentar tão consideravelmente as taxas de impostos que, em 1941, absorveram 40% da renda nacional; os maiores lucros são completamente consumidos pelos impostos, só ficando reservado ao contribuinte o direito à restituição de 20% dos impostos pagos após o fim da guerra.

(1) Ver os artigos "A luta anti-inflacionista no Canadá e nos EE.UU." do Dr. H. FRANKE, no mensário "Economia", São Paulo, setembro e outubro de 1942.