

Planos para o após-guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ORGANIZAÇÕES E ORGANIZADORES

OS planos para o após-guerra têm se tornado extremamente numerosos. A simples enumeração de seus principais objetivos exigiria um volumoso livro. Uma lista (1) das organizações públicas e particulares que, nos Estados Unidos, se ocupam dos planos para o após-guerra, reúne mais de uma centena de nomes e, provavelmente, está longe de ser completa, pois quasi todos os dias novos comitês e associações são criados. O Sr. Paul van Zeeland, que está, êle próprio, à testa de uma das mais importantes organizações internacionais destinadas aos problemas do após-guerra, nos dava recentemente, apenas para os Estados Unidos, a cifra de 250 organizações. Na Inglaterra, onde o movimento do "postwar planning" já se achava desenvolvido antes de se estender à América do Norte, o número dessas organizações é também muito elevado. Hoje, organizações análogas existem em todos os domínios britânicos e em diversos países da América latina. Os governos exilados dos países ocupados estão vivamente interessados nos planos de após-guerra, possuindo cada um dêles uma secção ou uma comissão incumbida especialmente dessas tarefas.

A extensão e as tendências dos planos são evidentemente muito diferentes. Vão desde as empresas de caráter puramente local até os projetos que pretendem abarcar o mundo inteiro, e desde as reformas prudentes até as mais audaciosas inovações. Ora, ainda que cada plano tenha ou pretenda ter uma nota particular, em grande parte são similares e, sem dúvida alguma, muitos esforços nesse sentido se fazem de maneira pouco racional, isto é, sem consideração e mesmo sem conhecimento dos projetos análogos elaborados e publicados por outras organizações com fins idênticos.

Certamente, não se pretende nem se pode suprimir as ambições e desencorajar as boas inten-

ções que presentemente se manifestam em toda parte nos planos para um futuro melhor. Todavia, é preciso prevenir tanto quanto possível um desperdício de forças intelectuais e técnicas e oferecer, ao menos, àqueles que desejem utilizar-se desses planos, a possibilidade de se orientarem facilmente sobre os projetos já sólidamente estabelecidos e sobre aqueles que estão ainda em estudo, mas já se encontram em fase adiantada. Por outro lado, os planos mais vastos, que exigem uma multidão de estudos especiais e locais, deverão ser combinados e coordenados com os projetos mais restritos, que poderão servir de solução parcial, e ser integrados num conjunto de maior envergadura. Torna-se indispensável, portanto, uma certa centralização.

Nos Estados Unidos, o *National Resources Planning Board* exerce essa função de órgão central consultivo e coordenador. Esse grande organismo federal, criado há dez anos em conexão com as obras públicas de emergência, já fôra, no comêço de 1941, encarregado pelo presidente Roosevelt de servir de "clearing house for postwar planning", ou seja, de coordenar os planos e programas federais, estaduais, locais e também os das organizações particulares, destinados "for postwar full employment, security and the building of America". Quasi todos os projetos que devam ser realizados depois da guerra podem ser agrupados neste vasto quadro de competências.

Na Inglaterra, a criação de um "Ministry of Planning" especial, sugerida em 1940 pelo *Uthwatt Committee*, foi muito discutida mas não chegou a ser efetivada. Os planos para o após-guerra se distribuem pelos diferentes ministérios competentes na matéria respectiva, em particular ao "Ministry of Works", cujo titular foi, até o ano passado, um dos mais eminentes "planners" britânicos, *lord Reith*. O govêrno inglês toma parte muito ativa na elaboração e divulgação dos planos do após-

(1) *Postwar Planning in the United States*, Prepared by the Twentieth Century Fund, New York, 1943.

guerra (2); e alguns dos mais notáveis dentre eles, tais como o plano Beveridge e o plano Keynes, nasceram por iniciativa direta do governo. Uma divisão especial, "Political and Economic Planning", serve de órgão consultivo ao governo para o exame e para os preparativos para novos planos.

Dentre as organizações privadas que, graças a suas ricas dotações e à capacidade de seus dirigentes, desenvolvem notável atividade nesse sentido, distinguem-se nos Estados Unidos a "National Planning Association", sob a direção do Sr. Charles E. Wilson, presidente da "General Electric Company", e o "Committee on Economic Development", dirigido pelo Sr. Paul Hoffmann, presidente da "Stuebaker Corporation". Outra grande organização, patrocinada pelo "Twentieth Century Fund" e dirigida pelo popular economista Stuart Chase, estende seus estudos ao mesmo tempo aos domínios social e cultural.

II. PROJETOS NACIONAIS E LOCAIS

Após uma guerra longa, todo país beligerante terá muitos problemas de ordem econômica e social a resolver, problemas que tinham de ser adiados durante as hostilidades. Os problemas concretos serão diferentes em cada país. Todavia, em suas linhas mestras, se assemelharão. Eis porque os planos para o após-guerra podem ser sistematizados de maneira mais ou menos válida para todos os países. O "National Resources Planning Board" divide os planos em quatro categorias principais (3):

- 1) Planos para a transição da guerra para a paz;
- 2) Planos para o desenvolvimento de uma economia expansionista;
- 3) Planos para serviços e seguro, cobrindo as necessidades essenciais do povo;
- 4) Planos para ação cooperativa entre governos estaduais, locais e regiões.

A primeira categoria compreende os problemas que se apresentarão imediatamente após o fim das hostilidades, antes mesmo da conclusão dos tratados de paz, e que surgirão com a desmobilização

das forças armadas, com a paralisação da produção de material de guerra, com o regresso dos prisioneiros de guerra e, na Europa, com o repatriamento dos deportados. O mais urgente desses problemas será o do desemprego. Em nossos dois últimos artigos (4), tentamos mostrar em detalhe as condições e meios técnicos de resolver esse problema, pelo menos parcialmente, pela intervenção econômica e financeira do Estado. Sem dúvida, os governos serão obrigados, ademais, a intervenções de ordem social, para assegurar a reintegração, no trabalho, das pessoas incapacitadas pela guerra. O programa elaborado na Inglaterra prevê para os empregadores um sistema de quotas de reengajamento obrigatório (5). A importância dessa questão torna-se evidente quando se recordam os acidentes da primeira guerra mundial, em que 21.219.452 homens foram feridos, dos quais 12.831.004 do lado dos aliados (6). Cerca de um terço dessas pessoas ficaram com sua capacidade de trabalho permanentemente reduzida.

Esse fato mostra que não é possível uma separação rigorosa entre os planos concernentes ao período de transição e os que visam um futuro mais longínquo. As conseqüências diretas da guerra influenciarão por um longo período a vida econômica e social e se refletirão sobretudo nos orçamentos públicos. Entretanto, pode-se verificar uma diferença fundamental entre as concepções atuais a esse respeito e as que predominavam há um quarto de século. Naquela época, a guerra era considerada, do ponto de vista econômico, como uma enorme despesa sem cobertura, que devia ser paga posteriormente. A conclusão lógica dessa premissa parecia ser que se deveria comprimir, depois da guerra, todas as despesas públicas e particulares, para compensar os gastos da mesma.

Os planos atuais para o após-guerra baseiam-se na proposição de que o financiamento da guerra não pode ser adiado. As despesas, sob o aspecto econômico, são compensadas pelas restrições que a população civil deve impor-se durante a própria guerra, e o endividamento público, por mais elevado que seja, jamais pode entrar a força criadora de um povo e do mundo inteiro. Sem dúvida, remanece da guerra um fardo pesado; resultante da

(2) Cf. KATHERINE McNAMARA: *A Selected List of Recent British Official Publications of Planning*, Cambridge (USA), 1942.

(3) *National Resources Development, Report for 1942*, Washington, 1942.

(4) *O Estado como criador de trabalho*, "Revista do Serviço Público", junho de 1943, págs. 13-17. — *Obras públicas de emergência*, idem, julho de 1943, págs. 15-19.

(5) *Trabalho para os incapacitados*, "Revista do Serviço Público", junho de 1943, págs. 119-120.

(6) Dados do U.S. War Department.

perda de milhões de homens e da diminuição da capacidade de trabalho de milhões de outros. Mas já a reconstrução das regiões devastadas, das fábricas e casas usadas durante a guerra não constitue unicamente um encargo, mas, em si mesma, um elemento de prosperidade. Que essa reconstrução a expensas da comunidade implica em novas grandes despesas governamentais, que aumenta a dívida pública e, no fim de contas, os encargos fiscais de cada contribuinte ou o valor da moeda — tudo isso não é decisivo. Porque criar trabalho, construir, renovar e inovar significa: melhorar o padrão de vida, ao passo que o desemprego, a inatividade o reduzem.

Essa teoria do "deficit spending", desenvolvida principalmente pelo economista norte-americano ALVIN H. HANSEN (7), professor na "Graduate School of Public Administration", da Universidade de Harvard, e que é presentemente um dos líderes da planificação nos Estados Unidos, se inspira visivelmente na doutrina do "multiplier" de KAHN e KEYNES, mas dá às idéias dos economistas ingleses uma interpretação mais ampla, mais geral, mais positiva. As intervenções econômicas e financeiras do Estado não devem se limitar aos períodos de crise; de medida de emergência transformam-se em instituição permanente, eminentemente produtiva, em elemento vital da economia futura. Do ponto de vista da doutrina clássica das finanças públicas, do equilíbrio orçamentário e da estabilidade monetária, a teoria do "deficit spending" é certamente muito criticável (8). Mas é preciso decidir-se: se se a recusa, a maioria dos planos de após-guerra se desmorona, pois importam quasi sempre em despesas públicas muito grandes, que não podem ser financiadas por meio de impostos.

O aspecto financeiro, de modo algum negligenciável nos projetos que pretendem desenvolver uma economia mais extensa com o auxílio do governo, é ainda mais importante nos planos de caráter social. Uma das grandes vantagens do plano Beveridge é que, a esse respeito também, ele apresenta uma clareza perfeita. O plano de Sir William Be-

veridge, que propõe a extensão do seguro social a todas as contingências tipo, individuais, familiares e coletivas (9), não é barato, mas diz o que custa. A realização integral desse grande plano exigiria de 700 a 800 milhões de libras esterlinas por ano, cerca de 15% da renda nacional britânica de antes da guerra e quasi o dôbro do que a Inglaterra gastou até agora com o seguro social. Pode-se discutir se um encargo tal é ou não suportável para a economia nacional. Em qualquer caso, tem-se uma base precisa para a discussão.

O plano Delano, que já foi chamado "o plano Beveridge americano", é menos preciso em suas avaliações financeiras mas é também um projeto de grande envergadura, que ultrapassa mesmo em seus objetivos o plano inglês. Foi elaborado pelo "National Resources Planning Board" (NRPB) e recebeu seu nome popular por causa do presidente quasi octogenário dessa instituição, Sr. Frederic A. Delano. Diferentemente do plano Beveridge, não é obra de um só autor, mas de um grupo de peritos do NRPB e foi revisto por um comitê composto de dez outros especialistas presidido pelo Sr. William Haber, professor de Economia na Universidade de Michigan. Publicado (10) em março último, representa o fruto de três anos de estudos, durante os quais dezesseis diferentes planos foram examinados. O plano Delano é, pois, mais uma síntese de programas já conhecidos do que um projeto homogêneo, estendendo-se a múltiplas questões de desemprego e de obras públicas de emergência, de seguro social, de saúde pública em geral, de educação. Na forma sob a qual foi apresentado ao Congresso não foi aceito como base de medidas legislativas — o plano Beveridge, aliás, também não encontrou aprovação integral do parlamento britânico — mas o Senado dos Estados Unidos constituiu um comitê especial para a economia do após-guerra e iniciou um inquérito para examinar as diversas sugestões e críticas feitas pelo NRPB.

Um dos pontos fundamentais do plano Delano é que ele nega em princípio a possibilidade de se estabelecer, para um país tão vasto e variado em suas condições econômicas como os Estados Unidos, um esquema geral e uniforme. Ponto de vista interes-

(7) ALVIN H. HANSEN and LAURENCE E. LEAMER: *Economic Problems of the Postwar World*, Washington, 1942. — A. H. HANSEN: *We Can Pay for the War*, "The Atlantic", October, 1942. — A. H. HANSEN and GUY GREER: *Toward Full Use of Our Resources*, "Fortune", November, 1942. — A. H. HANSEN: *The City of the Future*, "National Municipal Review", February, 1943.

(8) Cf. HENRY H. VILLARD: *Deficit Spending and the National Income*, New York, 1941, chapter VIII.

(9) Cf. Sir HENRY BUNBURY: *Providência social na Inglaterra*, "Revista do Serviço Público", maio de 1943, págs. 32-38.

(10) NATIONAL RESOURCES PLANNING BOARD: *Security, Work and Relief Policies*, Washington, 1943.

sante, certamente, também para o Brasil, que a esse respeito se assemelha mais aos Estados Unidos que à Inglaterra. As tendências do "planning" nos Estados Unidos se dirigem nitidamente para uma diferenciação não apenas segundo as diversas atividades econômicas, mas também sob o aspecto geográfico, regional e local. Tal orientação, oriunda do NRPB, isto é, da própria instituição federal competente, vai de encontro aos esforços dos Estados e municípios no sentido de estabelecerem seu próprio programa para o após-guerra. No comêço dêste ano, 27 dos 48 Estados da União norte-americana e 108 cidades já haviam estabelecido planos para o após-guerra, ou estavam em vias de o fazer, e presentemente quasi todos os Estados e um número ainda mais elevado de municipalidades possuem "Postwar Planning Boards" ou "Planning Commissions".

A descentralização talvez tenha sido exagerada, e é dos próprios Estados que vem o desejo de uma cooperação mais íntima e de uma coordenação mais rigorosa dos diversos programas. Em uma Conferência do Conselho dos Governos dos Estados do Este — Nova Inglaterra e Estados Centro-Atlânticos — realizada em abril de 1943 em Nova York, insistiu-se sobretudo na necessidade de uma colaboração não apenas entre os órgãos governamentais, mas também entre os "Boards" e "Commissions" oficiais e os comitês e associações industriais e agrícolas que visam fins análogos. Conferências regionais similares reuniram os delegados dos Estados do Meio-Oeste, do Sul e do "Far West", encarando-se a possibilidade de um relatório comum dos diferentes grupos de Estados. Por outro lado, a Câmara de Comércio dos Estados Unidos criou um "Committee on Urban Problems", para estudar juntamente com as autoridades dos Estados e municípios os problemas de habitação, de transportes, de construção e de emprêgo. E' de se esperar, portanto, que os esforços, no momento ainda um pouco esparsos, encontrem dentro em breve uma solução organizadora definitiva e conduzam a planos nacionais, regionais e locais bem coordenados.

III. PLANOS INTERNACIONAIS

A dificuldade de estabelecer em plena guerra planos para o mundo de após-guerra é naturalmente maior no domínio internacional. Mas a necessidade de realizar desde já trabalhos preparatórios é geralmente reconhecida, e alguns dos estudos e deliberações já levaram a resultados positi-

vos. Da mesma maneira que nos planos nacionais, é preciso distinguir também nos planos internacionais duas grandes categorias: aqueles que buscam uma solução para os problemas de transição, isto é, a primeira fase logo após o fim das hostilidades, e aqueles que visam reformas e inovações permanentes.

O primeiro problema de após-guerra que foi objeto de uma conferência internacional foi o do abastecimento mundial de produtos alimentícios. A tremenda carestia nos países europeus e asiáticos ocupados e explorados pelo Eixo e a alimentação grandemente reduzida da população civil em diversos outros países beligerantes, tais como a China, a Rússia, a Inglaterra, tornarão necessária a importação de grandes quantidades de víveres imediatamente depois da guerra. A esse respeito, planos parciais já foram elaborados e discutidos no ano passado, bem como um acôrdo entre os países exportadores de trigo para reservar um estoque de 100 milhões de *bushels* — cêrca de três milhões de toneladas — para os países famintos em consequência da guerra.

A Conferência de Alimentação, reunida em maio e junho dêste ano em Hot Springs, nos Estados Unidos, e na qual 46 nações se fizeram representar, examinou os problemas do abastecimento de produtos alimentícios no seu conjunto e estabeleceu um plano muito detalhado para os auxílios aos países aliados. Um novo organismo, a "United Nations Relief and Rehabilitation Administration" (UNRRA), será criado, para preparar e executar um vasto programa de assistência. A sede da UNRRA será em Washington, um comitê para a Europa será constituído em Londres — em substituição ao Comitê Interaliado para Socorro Europeu — e outro para o Extremo Oriente em Chungking. A administração central se comporá de um Conselho, no qual estarão representados todos os governos membros, e de um Comitê Central. Entretanto, para dar a esse organismo de emergência o máximo de eficiência, a chefia executiva não será coletiva, mas caberá a um diretor geral, munido de amplos poderes.

Ora, a Conferência de Hot Springs não se limitou a elaborar um plano de emergência. Estabeleceu também diretrizes para o aprovisionamento permanente dos povos. Se esse programa fôsse realizado, haveria grandes consequências econômicas. Nos últimos dez anos antes da guerra, os acordos econômicos internacionais — governamentais

e particulares — tendiam essencialmente a adaptar a produção ao consumo tal qual era; isso significava na maioria dos casos: restringir a exportação e, por conseguinte, a produção. A Conferência de Alimentação recomendou um aumento da produção e uma expansão dos mercados, para garantir a todos os homens um padrão de vida mais elevado.

Um outro problema da economia internacional foi abordado do lado técnico: *lord* Keynes na Inglaterra e o Sr. Harry D. White nos EE. UU. elaboraram, por iniciativa de seus governos, planos para uma moeda internacional. Os projetos dos dois eminentes peritos, muito diferentes nos detalhes, mas concordantes na sua concepção fundamental e em seus métodos, não encaram a abolição das moedas nacionais e sua substituição por uma moeda mundial unida, mas apenas a criação de uma "monnaie de compte", isto é, uma moeda escritural, que deverá ser utilizada no comércio exterior e em outros pagamentos internacionais. Dêste modo, espera-se evitar as perturbações monetárias e os entraves às trocas comerciais que resultam da incapacidade dos países menos ricos em conseguirem divisas estrangeiras para suas compras ou para a regulação de suas obrigações com o estrangeiro. Os planos estão ainda em discussão, mas bem encaminhados, não obstante as críticas bastante acerbas que encontraram nos meios financeiros de Londres e de Nova York; e acha-se em perspectiva uma conferência internacional para deliberar sobre esse importante problema de após-guerra.

A elaboração de tais projetos, que não podem ser imediatamente realizados nem têm mesmo o caráter de emergência, levanta uma questão de princípio: será útil ocupar-se hoje de planos a longo prazo? Não será preferível esperar o fim das hostilidades, o estabelecimento dos tratados da paz, a evolução exterior e interior dos países mais atingidos pela guerra, em vez de se aventurar em projetos que deverão ser realizados em condições e circunstâncias inteiramente imprevisíveis? Em suma, essa "planomania", que atualmente entusiasma os melhores especialistas assim como o público, não será, em grande parte, pura especulação, um jogo de hipóteses e, no final das contas, uma dissipação de trabalho e de inteligência que poderiam ser mais bem empregados?

Se os termos plano, projeto, programa forem tomados no sentido tradicional, é-se levado a partilhar dessas dúvidas. Certamente boa parte dos

planos para o após-guerra, e entre eles também projetos aparentemente muito realistas, minuciosamente elaborados e examinados, ficarão como "literatura". Ainda que pareça paradoxal, poder-se-ia mesmo dizer: quanto mais detalhado for um plano, menos probabilidade terá de ser aplicado num futuro cujos contornos não podemos nem mesmo divisar.

Todavia, a planificação para o após-guerra é bem justificada, desde que se entenda a palavra "plano" e seus sinônimos em sua nova significação. Os planos trienais, quadrienais, quinquenais, que surgiam por toda parte na última década de antes da guerra, eram projetos destinados a serem imediata e obrigatoriamente executados. Se a execução se fazia demorar ou era abandonada, o plano era considerado falhado. Isso constituía um acontecimento bastante desagradável, comprometedor para os autores e para a administração que havia aceitado o projeto.

No novo sentido do termo, o plano é um projeto cuja execução depende das circunstâncias, um projeto eventual, mas em todo caso um projeto necessário. Porque é uma grande vantagem ter em reserva planos cuidadosamente estudados, no momento em que sua realização é indispensável. Esses planos eventuais da administração civil se assemelham, até certo ponto, aos planos elaborados em tempo de paz pelos estados-maiores: planos de mobilização, planos de operações, e até diversos planos para um mesmo fim. Se não for necessário aplicá-los — tanto melhor; ninguém lamentará se um plano destinado à redução do desemprego não tiver de ser executado. Para outros planos que tenham uma finalidade construtiva, a execução será sempre desejável, mas não em todas as conjunturas possíveis. Contudo, isso não diminuirá o valor do plano, ao qual se voltará um dia. Eis porque também os planos adiados deverão ser revistos permanentemente, adaptados às circunstâncias, atualizados — ainda mesmo que sua execução não seja encarada para breve.

Os planos são "estoques de idéias", não de idéias vagas, mas precisas e aplicáveis, e esses estoques devem ser bem guardados e mantidos em ordem, como são guardados os estoques de bens materiais. O Estado tem necessidade de tais provisões de idéias, como tem necessidade de reservas de equipamento para sua administração. Disse Adolphe Thiers: governar é prever. Mas prever só não basta. Governar é, antes de tudo: preparar para estar pronto. E, para isso, é preciso haver planos.