

O RACIONAMENTO

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. DEFINIÇÕES

RACIONAMENTO é a distribuição de víveres, vestuários, combustíveis, matérias primas ou outros artigos indispensáveis, quando disponíveis em quantidade limitada. Pode ser feita em partes iguais, mas geralmente se efetua em partes desiguais, de acordo com as necessidades e os interesses comuns.

Nem sempre o racionamento é sinal de verdadeira escassez; frequentemente se aplica como simples medida preventiva. Um exemplo do racionamento como medida preventiva é constituído pelo regime dos víveres, e principalmente da água potável, na navegação, à época dos grandes descobrimentos, quando, durante semanas e às vezes meses, os barcos não tinham ocasião de se aprovisionar. Em tais condições, era indispensável que, desde o primeiro dia de viagem, cada membro da tripulação se limitasse estritamente à sua "ração". Daí vem o termo "racionamento".

Também nas cidades submetidas a cerco se impunha a sujeição ao racionamento. Nesse caso a tarefa administrativa do racionamento era muito mais difícil, não só por se tratar de um número muito grande de pessoas, às vezes não conhecido exatamente, mas também por ser a medida improvisada no momento em que a escassez já era sensível.

Deve-se distinguir duas categorias principais de racionamento: racionamento preventivo e racionamento de emergência, porque cada uma delas determina a severidade das medidas a escolher. Naturalmente do ponto de vista administrativo é preferível introduzir e principalmente preparar o racionamento o mais cedo possível, e antes mesmo

de se verificar a falta de mercadorias. Mas a execução desse princípio nem sempre é fácil. Não é raro que um racionamento, encarado a princípio como medida preventiva, se imponha de súbito como medida de urgência, porque o público ou os açambarcadores acumularam estoques.

Os métodos e meios de racionamento são múltiplos e na maioria muito velhos; mas nos períodos normais eles são negligenciados e caem no esquecimento. Eis porque a administração deve cada vez recomendar, "descobrir" e inventar" o que já foi feito e aplicado em situações análogas. Entretanto, a sua técnica administrativa foi grandemente aperfeiçoada durante a primeira guerra mundial, e o estudo das experiências feitas há um quarto de século pode facilitar hoje a tarefa de organização do racionamento. Com efeito, todos os países beligerantes, a princípio, e, pouco a pouco, os não beligerantes e neutros, tiveram que tomar medidas de racionamento e, apesar da diferença entre os artigos que se tornam raros num ou outro país, os problemas que se apresentam são essencialmente os mesmos em toda a parte.

Um dos erros mais frequentes ao se tratar de racionamento é a suposição de que se pode racionar uma mercadoria apenas com a fixação de preços máximos. (1) A limitação dos preços frequentemente obedece os mesmos motivos do racionamento; tende também a servir ao melhor aprovisionamento da população do ponto de vista social. Mas ela tem efeitos inteiramente diferentes.

Na economia liberal o preço é o supremo regulador do mercado. Se um artigo se torna raro

(1) Ver o artigo do mesmo autor "A administração dos preços" no número de janeiro de 1942, págs. 23-27.

seja porque a procura aumenta ou porque a oferta diminui, o preço sobe. Aqueles que têm o dinheiro suficiente para pagar o preço mais alto recebem a mercadoria disponível, os outros nada recebem. Desse modo a distribuição se faz automaticamente.

Contra essa forma pouco social de distribuição o Estado se levanta, se as circunstâncias o exigem, decretando preços máximos. Teoricamente os pobres também têm assim, a possibilidade de se aprovisionar. Mas só a limitação dos preços não impede que aqueles que têm muito dinheiro possam comprar e estocar grandes quantidades de mercadorias e assim reduzir as reservas disponíveis. Em outras palavras, os preços máximos ainda não são um meio de racionamento e podem mesmo ter um efeito contrário, tornando um artigo mais raro. Os preços máximos só são eficazes por si mesmo no caso de existir um artigo em grandes quantidades e ser a alta dos preços a consequência de manobras especulativas ou outros fatores alheios à mercadoria em questão (inflação, etc.). Em todos os outros casos os preços máximos devem ser completados por medidas de racionamento.

Essas medidas podem ser classificadas em três grupos :

1.º *O sistema das prioridades.* É a forma menos rigorosa de racionamento. Nesse sistema o Estado não limita a totalidade do consumo; estabelece somente uma ordem na qual as necessidades do consumo devem ser satisfeitas. Aqueles que têm um trabalho importante a executar, por exemplo uma encomenda para a defesa nacional, obtêm a prioridade sobre outras pessoas ou empresas que precisam do mesmo artigo para fins menos urgentes.

2.º *As restrições gerais da produção e das vendas.* Para economizar as reservas de matérias primas muitas vezes é necessário suprimir inteiramente ou apenas restringir a fabricação de produtos indispensáveis (artigos de luxo, artefactos de metal, etc.). A esta categoria pertencem também aquelas restrições mais incisivas, aplicadas hoje em quase todos os países beligerantes, tais sejam a interdição da produção de automóveis para uso civil. As restrições da produção podem ser precedidas ou acompanhadas da restrição da venda dos artigos em questão. Com o fim especial de economizar os estoques de víveres (ce-

reais, etc.), pode-se ordenar restrições combinadas, por exemplo, para a fabricação e a venda do pão. O domínio de tais restrições é grande e variado. Do ponto de vista administrativo o sistema é relativamente simples, mas pode ter sérias repercussões de ordem social (chômage, violenta redução de lucro para o pequeno comércio), principalmente se é acompanhado de preços máximos.

3.º *O sistema dos cartões.* A forma mais rigorosa de racionamento é sem dúvida a distribuição dos artigos de primeira necessidade em partes iguais — submetida somente a certos ajustamentos em casos especiais — para toda a população. Cada habitante recebe a sua ração para um período determinado (semana, mês, ano), mas em geral não a obtém das autoridades como soldado ou o marinheiro; recebe um cartão que lhe dá o direito de comprar, durante o período indicado, a sua ração no restaurante ou armazém de sua escolha e às vezes somente nos armazéns de seu bairro, ou ainda em um único armazém expressamente designado. A grande tarefa administrativa que esse sistema implica não consiste somente na distribuição dos cartões para a população de todo o país, mas também na distribuição dos estoques adequados aos armazéns. O sistema dos cartões requer uma vasta organização econômica de acordo com plano elaborado até os mínimos detalhes. Se o racionamento por meio de cartões for defeituoso, além de ineficaz pode por em perigo o abastecimento da população em artigos indispensáveis à vida quotidiana.

Tais são, em linhas gerais, os principais métodos atuais de racionamento. Nos parágrafos seguintes vamos analisar os diversos problemas de organização que se colocam quando da aplicação de cada um desses métodos.

II. AS PRIORIDADES

O sistema das prioridades pode ser estabelecido tendo-se em vista dois aspectos diferentes :

- a) para uma empresa ou categoria de empresas cujo trabalho é de importância vital para o país. A esta empresa ou categoria de empresas o Estado pode conceder uma prioridade geral para todas as suas compras, transportes ou outras necessidades;
- b) para um artigo determinado, principalmente uma matéria prima de que não se

dispõe em quantidade suficiente. A administração pública estabelece uma classificação das encomendas segundo a sua importância para a vida nacional e dá a cada uma seu número, ou seja o seu lugar na lista das prioridades. As atividades ligadas à defesa nacional tem em toda a parte o primeiro lugar; seguem-se as atividades dos serviços públicos (água, gás, eletricidade), depois as atividades ligadas ao abastecimento da população em víveres, etc.

O primeiro método a), o das prioridades gerais é, do ponto de vista administrativo, sem dúvida o mais simples. O Estado dá às empresas de importância vital plenos poderes para conseguir tudo o que lhes falta, porém não intervem na distribuição das reservas disponíveis.

Exemplo característico desse método é constituído pelo decreto-lei n. 3.985, de 30 de dezembro de 1941, concernente à Companhia Siderúrgica Nacional. Diz o art. 1.º :

"É concedida prioridade à Companhia Siderúrgica Nacional para aquisição dos materiais para construção e instalação da usina de Volta Redonda, ficando os produtores obrigados a vender os materiais, dentro da capacidade de sua produção ou de seus estoques, nas quantidades de que precisar a Companhia para o andamento regular das suas obras e serviços em Volta Redonda".

A Companhia tem o direito de escolher os seus fornecedores e pode repartir suas compras, se se tratar de grandes quantidades, por diversos produtores. Para impedir que os produtores peçam preços injustificados a Companhia pode pedir a determinação dos preços por uma comissão de arbitragem. Esta regulamentação constitui assim, sob todos os pontos de vista, o modelo de uma prioridade geral perfeita.

O sistema das prioridades nos Estados Unidos, que representa papel tão importante na economia de guerra, é estabelecido de acordo com o esquema caracterizado acima, na letra b. Prevê uma regulamentação particular para cada matéria prima reconhecida como vital. Sua organização tem sofrido diversas transformações com o fim de reforçar e completar o sistema das prioridades. Eis as etapas principais dessa evolução :

A 22 de outubro de 1940 foi criada uma "Division of Priorities" no quadro da "Advisory

Commission to the Council of Nation Defence" (NDAC) ligada à Divisão já existente para as matérias primas, sob a direção comum de Mr. Edward Stettinius, antigo presidente da "United States Steel Corporation". As prioridades foram logo limitadas a 14 matérias primas "estratégicas" (metais diversos, borracha natural e sintética e alguns produtos químicos). Os fabricantes que necessitavam dessas matérias primas foram divididos em diversas classes; segundo a importância e a urgência dos trabalhos que eles tinham a executar, recebiam a prioridade.

Todavia, como aconteceu durante a outra guerra, quando o sistema foi praticado, sob a direção de Mr. Bernad Baruch, pelo War Industries Board (2), as prioridades não eram obrigatórias. Os fabricantes que trabalhavam para o consumo civil e eram bastante habéis para conseguirem as matérias primas sem um certificado de prioridade, não eram forçados a se dirigir à repartição das prioridades. Este método mostrou-se insuficiente e em setembro de 1941 as prioridades para qualquer emprego das matérias primas foram declaradas obrigatórias.

Outra modificação importante do sistema das prioridades diz respeito às entregas. Durante a outra guerra e esta até o mês de agosto de 1941 os produtores não eram obrigados a aceitar os pedidos, mesmo para defesa nacional. Essa grave lacuna foi preenchida primeiramente na indústria siderúrgica e em setembro de 1941 a "Procurities Regulation n. 1" do novo "Supply Priorities Allocations Board" (SPAB) que, sob a direção de Mr. Donald Nelson, substituiu a antiga "Division of Priorities", generalizou a obrigação. Todas as indústrias são agora obrigadas a aceitar e executar os pedidos para a defesa nacional.

O sistema das prioridades foi pouco a pouco se estendendo a um grande número de matérias primas e também a artigos manufaturados. A extensão do controle tornou necessária uma classificação cada vez mais detalhada dos pedidos de prioridade. Não bastava mais dizer: todas as encomendas destinadas à defesa nacional pertencem à classe A e tem prioridade sobre todas as outras. Era preciso distinguir, entre as ordens para a defesa nacional, aquelas que deviam ser executadas imediatamente e as que podiam ter

(2) Bernard W. Baruch, *American Industry in the War* (Washington 1921), págs. 330-350.

Horst Mendershausen, *The Economics of War* (Prentice Hall, York 1941) pág. 150 e seg.

sua execução retardada, as necessárias e as extra-urgentes.

A "Division of Priorities" foi muito longe na especificação das encomendas. Eis um exemplo: as encomendas dos estaleiros navais eram classificadas inicialmente como absolutamente necessárias, sob a designação "A-I". Depois fazia-se uma divisão: as ordens para os barcos cuja construção devia ser terminada em 1941 recebiam a designação "A-I-a" e tinham prioridade sobre o grupo que deviam ser acabados em 1942 ou mais tarde. Porém tal distinção parecia ainda insuficiente para regular a competição entre os construtores de navios que pediam a mesma matéria ao mesmo tempo para a execução das encomendas. Estabeleceu-se então para o material mais procurado ainda uma subdivisão, de acordo com a urgência dos trabalhos, e as classes passaram a ser distinguidas "A-I-A-1" e "A-I-a-2".

O resultado dessa superorganização foi um aparelho administrativo extremamente complicado, pouco cômodo para os fornecedores de material, perturbando a rápida execução das ordens. A nova administração das prioridades, a SPAB, passou a fazer o que sempre se faz quando um esquema de organização se torna rígido e pesado: passou a examinar os casos individuais e decidir de maneira autoritária. Em vez de se cingir estritamente ao sistema das prioridades, ela decretava nos casos urgentes a "allocation", ou seja a distribuição do material disponível.

III. RESTRIÇÕES GERAIS DA PRODUÇÃO E DAS VENDAS

Sob essa designação compreendemos todas as medidas que aspiram a uma redução do consumo, sem conceder a certos grupos de consumidores uma posição privilegiada (prioridades) e sem fixar rações para os consumidores (sistema dos cartões). Nos métodos de racionamento dos quais falamos aqui, o Estado não se ocupa do consumidor individual, de seus trabalhos ou de suas necessidades particulares, mas determina somente a quantidade global dos artigos que podem ser consumidos e certas modalidades do consumo.

1. *Restrição do tempo de venda.* Uma forma das mais correntes desse gênero é a restrição das horas e dos dias de venda para certos artigos. Na Inglaterra e nos países escandinavos a venda do álcool acha-se, há muito tempo, submetida a tais restrições por razões proibicionistas. Com a

guerra esse método foi aplicado a diversos artigos. Na França, por exemplo, a venda do chocolate e de outros artigos de confeitaria foi limitado, já no princípio de 1940, a três dias por semana, para economizar o açúcar. Medida análoga foi tomada mais tarde para a venda da carne, artigos de pastelaria e salsicharia. Para reduzir o consumo do café, os bars, cafés e restaurantes, ficaram proibidos, a partir do verão de 1940, de servir café depois de 15 horas.

As restrições dessa espécie são hoje múltiplas em toda a Europa. Em grande parte elas não são muito eficazes, porque o público depressa adquire o hábito de adquirir quantidade maiores nos dias e nas horas em que a venda é autorizada. Indiretamente as restrições do tempo de venda e, em consequência, também da produção (pastelaria, salsicharia), podem acarretar economias; menor consumo da luz elétrica, do carvão, dos meios de transporte e, desse modo, do carvão e do petróleo. Acrescente-se que, para economizar combustíveis, as companhias de transportes reduziram seus serviços em diversos países.

2. *Restrições qualitativas.* As restrições de ordem qualitativa são muito mais eficazes do que a redução do tempo de venda. O princípio dessas restrições é o seguinte: O Estado prescreve o emprego das matérias primas para certos produtos (pão, tecidos, artigos domésticos). Quantitativamente o consumo não é — ou ainda não é — racionado. O público pode adquirir esses artigos sem cartões ou outra forma de autorização especial, mas deve contentar-se com a qualidade dos mesmos.

É aí que o "ersatz" tem a sua razão de ser. A composição prescrita das mercadorias nem sempre força a baixa da qualidade. Às vezes trata-se simplesmente de substituir matérias primas não disponíveis em quantidades suficientes por outras capazes de prestar aos consumidores exatamente o mesmo serviço, ou de substituir artigos importados por produtos nacionais, ou ainda de reduzir a margem de escolha por uma standardização, afim de economizar material e mão de obra. Em outros casos evidentemente trata-se de sucedâneos de qualidade inferior, como as inumeráveis misturas utilizadas hoje na Europa em lugar do café.

As restrições qualitativas eram, já antes da guerra, aplicadas em vasta escala nos países totalitários. Na Alemanha os fabricantes de tecidos eram obrigados a misturar à lã e ao algodão de 10 a 30 % de fibras artificiais. Os automobi-

listas não deviam utilizar gasolina pura mas um líquido combinado com elevada porcentagem de álcool-motor.

Em consequência da guerra métodos análogos passaram a ser aplicados no mundo inteiro. O alumínio, o cobre, o estanho, o zinco e inúmeras outras matérias primas deviam ser substituídas por "plásticas" e outras matérias, afim de que os estoques de metais pudessem ser reservados à defesa nacional.

Muitas vezes o Estado se limita a interditar o emprego de matérias raras e deixa à indústria a liberdade de escolher o substituto. Esse método, porem, nem sempre tem dado bons resultados, porque os fabricantes, para substituir o material interdito, se precipitam sobre outra matéria, a qual, por sua vez, se torna rara pela procura inesperada. Em principio é preferível que a própria administração se ocupe, antes da interdição de uma matéria, do problema de sua substituição. A restrição qualitativa não é uma medida puramente negativa e proibitiva. Ela requer, como complemento, um plano positivo e construtivo.

3. *Restrições quantitativas.* Em um período extraordinário prolongado, como a guerra atual, as restrições qualitativas se mostram pouco a pouco insuficientes. Pelas restrições qualitativas economiza-se apenas certas matérias primas, mas as necessidades da guerra exigem também que o aparelhamento técnico e a mão de obra sejam reservadas, tanto quanto possível, à defesa nacional. Eis porque em todos os países beligerantes e na maior parte dos não beligerantes teve-se que proceder às restrições quantitativas.

Duas categorias de objetos estão compreendidos nas restrições quantitativas gerais: a dos objetos de luxo cuja fabricação pode ser suspensa sem inconvenientes para o bem-estar da nação e a dos artigos de consumo duravel. A essa última categoria pertencem os automoveis e os imoveis de habitação. Nos Estados Unidos uns e outros se acham atualmente submetidos às mais rigorosas restrições: a fabricação de automoveis foi reduzida para utilizar as usinas na fabricação de material de guerra, a indústria de construção para permitir a rápida construção de novas usinas e eventualmente casas para os operários nos arredores dos novos centros industriais.

Antes de suspender completamente a construção — como será o caso dos Estados Unidos a partir de 1 de fevereiro de 1942 para os automoveis de turismo e os caminhões leves — em geral reduz-se a produção, fixando-se um contingente. Desse modo foi a produção de automoveis submetida, a partir de setembro último, a um sistema de quotas limitando cada fábrica a cerca da metade dos carros por ela construídos no ano precedente.

Para a administração pública as restrições quantitativas gerais constituem sem dúvida a forma mais comoda de racionamento. Porem a tarefa torna-se inteiramente diferente e muito mais difícil quando se tem que proceder a um racionamento dos artigos de consumo (viveres, etc.). Em tal caso é preciso aplicar o sistema de cartões. Em um segundo artigo procuraremos expor os principios e as formas de organização desse sistema.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
