

PRINCÍPIOS DA POLÍTICA ECONÓMICA

Walter Eucken



FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN





Walter Eucken

PRINCÍPIOS DA POLÍTICA ECONÓMICA

Walter Eucken

Com uma conversa entre
Ernst-Joachim Mestmäcker e Werner Oswald

Tradução de
Karin Paul Ferreira
Eduardo de Sousa Ferreira



FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

Tradução do original alemão intitulado
GRUNDSÄTZE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK
de
WALTER EUCKEN

Copyright © 1952, 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Alle Rechte vorbehalten.

Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen.

Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart.

Reservados todos os direitos
de harmonia com a lei.
Edição da
Fundação Calouste Gulbenkian
Av. de Berna | Lisboa
2016

Depósito Legal N.º 411021/16

ISBN: 978-972-31-1587-1

Walter *Eucken* nasceu em Jena a 17 de janeiro de 1891 e cresceu na casa dos seus pais, o filósofo e Prémio Nobel da Literatura Rudolf Eucken e a pintora Irene Eucken. Depois dos seus estudos em Bona e Kiel, do serviço militar na Primeira Guerra Mundial, da docência em Berlim e da atividade de professor em Tübingen, aceitou a chamada para a Universidade de Friburgo, onde viveu até à sua morte em 1950. Em 1920 casou com a escritora Edith Erdsiek.

Quando, após 1933, uma constituição nacional-socialista foi introduzida na Universidade de Friburgo, Eucken foi o “verdadeiro opositor de Martin Heidegger” (Bernd Martin). Neste tempo escreveu *Kapitaltheoretische Untersuchungen* (“Investigações da Teoria Capitalista”) (1934), *Nationalökonomie, wozu?* (“Economia Política, para Quê?”)(1938, no mesmo ano reedição proibida pelos nazis) e *Grundlagen der Nationalökonomie* (“Os Fundamentos da Economia Política”) (1940). No tempo do nacional-socialismo Walter Eucken e Franz Böhm fundaram a “Escola de Friburgo” como grupo de trabalho interdisciplinar para a renovação liberal das ciências económicas. Para além disso, depois do Pogrom de novembro de 1938, formaram, em conjunto com cientistas e padres, um círculo de opositores que foi destruído na sequência do 20 de julho de 1944.

Todos os governos da República Federal da Alemanha desde Ludwig Erhard o qualificaram de precursor do conceito da “economia social de mercado”. De facto, a superação da economia de administração central que Eucken tinha também exigido,

foi a partir de 1948 posta em prática na República Federal da Alemanha. No entanto, para além disso, Eucken pretendia também a libertação dos mercados do poder económico privado. Mas as propostas de Eucken e Böhm no sentido da desconcentração dos grandes *trusts* fracassaram devido aos grupos de interesses industriais.

Eucken morreu em março de 1950 em Londres, onde estava a dar conferências na London School of Economics (*Wirtschaftsmacht und Wirtschaftsordnung*, 2.^a ed., 2001), pouco tempo antes de acabar o seu livro *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (“Os Princípios da Política Económica”).

APRESENTAÇÃO

EDUARDO DE SOUSA FERREIRA

Walter Eucken nasceu a 27 de janeiro de 1891 em Jena e morreu a 20 de março de 1950 numa viagem de conferências em Londres. Filho da pintora Irene Eucken e do filósofo Prémio Nobel Rudolf Eucken, usufruiu de um ambiente familiar de alta cultura muito para além da sua formação em Economia.

De 1914 a 1918 participou na frente da Primeira Grande Guerra, mas em 1921 fez o seu doutoramento em Berlim com Hermann Schumacher com uma tese sobre a questão do nitrogénio. Este trabalho não o satisfaz e levou-o à conclusão de que com os métodos da Escola Histórica da Economia Nacional os problemas da realidade só podem ser insuficientemente percebidos, o que o levou a procurar outros caminhos.

Na sequência de vários anos de docência em Berlim e Tübingen, Eucken foi professor – de 1921 a 1950 – na Universidade de Friburgo.

Eucken pertence ao conjunto dos poucos economistas que nas universidades alemãs se opuseram ao Estado nacional-socialista. Após a tomada de poder nacional-socialista, Eucken passou a ser representante da oposição contra o reitor da Universidade de Friburgo, Martin Heidegger, e a sua tentativa de impor o regime do “Führer”.

Karl Schiller relata uma situação elucidativa numa sessão na Universidade de Heidelberg em 1934: “No púlpito estava um homem em uniforme. Viera de Berlim para nos dizer que a Economia Nacional da antiga ordem e observância estava ultrapas-

sada: liberal, judaica, débil e inutilizável. [...] Todos estávamos ali de cabeça baixa e ouvíamos calados. De repente um homem levantou-se e disse: ‘Eu protesto, eu protesto – e agitava os punhos – não foi para isso que lutámos em Langemarck’.

O corajoso homem era Walter Eucken. Estava ali como antigamente Guilherme Tell. Depois sentou-se e não aconteceu nada. Foi surpreendente ¹.

Eucken foi co-editor da série *Ordnung der Wirtschaft* e após 1948 do anuário *Ordo*. Juntamente com Franz Böhm fundou Eucken a “Escola de Friburgo”, que criou a noção do neoliberalismo, pretendendo ligar a política económica do ordoliberalismo à economia do mercado social.

O ordoliberalismo considera o sistema do mercado como o mais eficiente; contudo acentua, delimitando-se de outras correntes neoliberais, a necessidade de princípios básicos para o estabelecimento de uma ordem de concorrência e aceita certas intervenções reguladoras e sociais do Estado.

A antiga ideia orientadora de uma *ordo naturalis* onde os processos socioeconómicos se desenvolvem numa harmonia pré-estabelecida tornou-se aqui uma ordem estadual. Walter Eucken elabora um “programa de ordem” neste sentido através dos “Princípios da Política Económica” (*Grundsätze der Wirtschaftspolitik*) que apresentam uma série de princípios que constituem a ordem económica ou regulam as espécies de intervenção. As características destas intervenções no método e na construção distinguem Eucken de outros políticos económicos, nomeadamente dos keynesianos, se bem que estes tenham exatamente os mesmos objetivos da política económica: a manutenção e a segurança da economia de mercado ².

¹ Janssen, H. (2000). *Nationalökonomie und Nationalsozialismus. Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren*, 2.^a ed., Marburg, p. 164.

² Schneider, Erich, (1964), *Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft*, J. C. B. Mohr, Tübingen, p. 184-185.

Aqui surge a questão da comparação de sistemas económicos que, com a influência de Eucken, evoluiu para uma teoria dos sistemas económicos e das ordens económicas ³.

Sob “sistemas económicos” entende Eucken os tipos ideais construídos racionalmente de “economia de administração central” (*zentralgeleitete Wirtschaft*) e “economia de troca” (*Verkehrswirtschaft*) que ele diferencia em variadas “formas”. Sob “ordens económicas”, em contrapartida, são entendidas variáveis de espaço/tempo, regulamentos concretos da vida económica.

O sistema económico ou a ordem económica decidem como cada um dos planos é coordenado, que bens são produzidos, que mão-de-obra é utilizada e que meios de produção em que lugar do processo são aplicados e como os resultados da atividade são divididos.

Surgem aqui duas maneiras contraditórias de pensar ⁴: uma baseia-se na aceitação de obrigações históricas, a outra vê em cada ordem da sociedade económica o resultado de decisões políticas. Eucken caracterizou estes dois estilos como pensamento em desenvolvimentos históricos e pensamento em ordens, estilos que não terão de forma alguma de se excluir. Bem entendidos, representam antes complementos tanto necessários como férteis ⁵.

Logo após o começo da Segunda Guerra Mundial chamou Eucken em 1940 grande atenção com o seu livro *Die Grundlagen der Nationalökonomie* (“Os Fundamentos da Economia Política”), que orientava o caminho de uma nova ordem liberal que, como uma manifestação da oposição liberal ao Estado nacional-socialista, viria a ser a diretriz da tão bem sucedida economia de mercado social. No prefácio da publicação da

³ Albers, Willi et al. (Editores) (1982), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* (HdWW), Stuttgart, New York, vol. 9, p. 262.

⁴ HdWW, vol. 9, p. 327.

⁵ HdWW, vol. 9, p. 329.

edição portuguesa ⁶ citei Erich Preiser, que descreve a essência dos *Grundlagen* na sexta edição alemã saída logo após a morte de Eucken: “Pode-se rejeitar menos a abordagem sociológica como a ideia do estado económico, pode-se estar mais perto das conceções de Keynes do que de Eucken: a recusa decidida de Eucken do realismo conceptual e do historicismo libertou a ciência, a acentuação da ideia de ordem fecundou-a e a contribuição da teoria tanto para o reconhecimento da realidade histórica como para a configuração da vida social não encontrou em lado algum melhor formulação do que nesta obra clássica, que é dirigida não só aos economistas mas também aos juristas e historiadores e que, ao mesmo tempo, mostra ao principiante um caminho através do enredado do mundo social.”

Na base dos *Grundlagen*, uma análise profunda do poder económico, é publicada dez anos mais tarde a obra *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (“Os Princípios da Ordem Económica”), a segunda das grandes obras de Eucken, editada, após a sua morte, pela sua mulher Edith Eucken e pelo seu aluno K. Paul Hensel. Na página 1 desta obra declara-se que “segurança social e justiça são a preocupação deste tempo”; e o tema da liberdade, que nos *Grundlagen* não tinha importância, passa nos *Grundsätze* a ser um ponto central. Liberdade e ordem condicionam-se mutuamente, por isso vale no inverso escolher a ordem que garante a liberdade⁷. Como se acentua na sétima edição, Eucken soube aplicar a ideia de Kant da constituição de Estado livre à constituição da economia, colocando a sua interdependência no centro.

⁶ Eucken, Walter (1998), Os Fundamentos da Economia Política, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

⁷ Janssen, H. (2009), Walter Eucken, Klassiker des ökonomischen Denkens, vol. 2, p. 201.

A contribuição de Eucken para a discussão do trabalho na área da teoria revela-se na atividade dos seus discípulos, inclusive na teoria económica internacional. Contudo, a área dos *Grundlagen* não encontra continuidade salvo no trabalho de K. P. Hensel e seus discípulos sobre a teoria da economia de administração central ⁸.

Maior foi a sua influência na doutrina da política económica, na política de ordem e na comparação dos sistemas económicos. Na prática da política económica da Alemanha após 1948 foi grande a sua influência direta sobre os políticos através do Comité Científico, mais tarde Ministério Federal de Economia. Jöhr escreveu que Eucken esteve na linha da frente para a alteração radical da ordem económica, colaborando com conselhos e apoio na realização das suas ideias ⁹.

Wilhelm Röpke escreveu em 1950 no jornal *Neue Züricher Zeitung* ¹⁰: “Se a Alemanha de hoje encontrou com tanta decisão, resolução e ao mesmo tempo com tal sucesso a saída do caos coletivo ... o mérito atribuído a Walter Eucken não é suficientemente avaliado ... provavelmente este mérito seria maior se Eucken não tivesse morrido tão cedo.”

⁸ *Klassiker des ökonomischen Denkens II* (1989), Verlag C. H. Beck, Munique, p. 310.

⁹ *Jöhr, W. A.* (1950), *Walter Euckens Lebenswerk*, em: *Kyklos*, Vol. IV, p. 278.

¹⁰ *Lenel, H. O.* (1989) em: *Klassiker*, op. cit., p. 311.

PREFÁCIO

Walter Eucken tinha acabado de escrever a última frase de “Os Fundamentos da Economia Política” quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial. A seguir trabalhou arduamente durante mais de uma década para que, a seguir ao desenvolvimento do seu método, pudesse sair a obra sobre a aplicação do mesmo: “Os Princípios da Política Económica”. Aconteceu também com essa obra, a sua segunda obra mais importante, que no momento decisivo o trabalho estava feito. Embora não estivesse pronto, estava praticamente acabado no momento do seu falecimento. Assim, a obra da sua vida uniu-se para formar um conjunto, embora a seu ver fosse “apenas um primeiríssimo começo”. É um todo. Ter-se tornado possível não era nenhum acaso. A gravidade do assunto não lhe deu descanso. Nunca perdeu de vista quanto ainda ficava por fazer e quão grande era a responsabilidade do economista perante a realidade.

Se tivesse tido a oportunidade de ser ele próprio a escrever o prefácio planeado, teria dito alguma coisa sobre a relação dos economistas com a realidade, talvez, como consta das notas a seguir às últimas páginas da obra de *Gundolf, Shakespeare und der deutsche Geist* (“Shakespeare e o Espírito Alemão”). Nesta obra *Gundolf* diz que o Homem teria perdido cada vez mais o seu relacionamento original com a realidade: “A quase todos nós falta hoje a força para a realidade”. Isto indica uma crise em matéria de história intelectual cujas consequências – para além da esfera espiritual – tinham de resultar em graves perturbações

da estrutura política e social. Foi o que aconteceu. Hoje, depois das catástrofes das últimas décadas surgiu uma situação de desespero da qual se pode sair somente com uma reviravolta radical – reencontrando aquilo que se perdeu a um novo nível – e foi assim que *Eucken* viu a situação. O Homem tem de reaprender a obter as normas do seu comportamento a partir da realidade; isto quer dizer que, como pessoa que age, ele tem de respeitar as leis objetivas. Qual o significado disto para a política económica é o tema deste livro.

No entanto, na opinião de *Eucken*, a “força da realidade” surgirá apenas quando as questões que a realidade levanta não forem tratadas como uma espécie de jogo de sala intelectual, como um mero *l'art pour l'art*, mas sim como aquilo que são. A política económica tem a ver com decisões que influenciam diretamente a vida das pessoas. Dependerá das opções da política de ordem saber se o sistema no seu todo é capaz de funcionar ou se o dia-a-dia de inúmeros indivíduos, a sua difícil luta pela existência, se vai tornar ainda mais difícil.

Desta forma, as preocupações do presente são o incentivo que incessantemente estimula o trabalho referente às questões objetivas. Porém – e esta é a segunda consideração que o autor mencionava exprimir no prefácio – “Este livro não trata de problemas do dia-a-dia. Visa influenciar o pensamento e nesta medida é um trabalho a longo prazo. Fico contente se os meus pensamentos incentivarem mais considerações e novos estudos da realidade, fazendo assim valer a sua influência durante anos e décadas.”

Em último lugar, o que o autor pretendia exprimir e o que fica ainda por ser dito aqui são agradecimentos: agradecimentos às pessoas que morreram e às pessoas que ainda estão vivas. Mencionar nomes não é possível porque faltam apontamentos sobre este assunto. Mas *Walter Eucken* afirmava sempre que a sua vida tinha sido particularmente feliz porque podia no seu trabalho sentir-se ligado a muitas pessoas com as mesmas ideias. A todas elas agradeço em seu nome.

Sem o apoio dos cientistas amigos também não teria sido possível editar o livro. Muito sinceramente agradeço a *Friedrich A. Lutz* e *Karl Friedrich Maier* pela valiosa ajuda que me proporcionaram com os seus permanentes conselhos durante o trabalho da edição. O meu muito obrigada de todo o coração pelo grande empenho vai sobretudo para o co-editor *K. Paul Hensel*, que, tendo sido cooperador do meu marido durante longos anos, está muito familiarizado com os pensamentos dele e estava, por isso, especialmente vocacionado para esta tarefa.

Walter Eucken costumava dizer que num livro seria menos importante a forma como as questões estivessem expressas do que “aquilo que se quer que esteja por trás”. De tal forma isto seria assim que se poderia salientar os diversos sítios onde o autor teria ficado especialmente comovido pelo assunto. Aí a força da convicção interior penetraria o meio das palavras, espontaneamente contagiando o leitor. Por trás deste livro há uma forte vontade. Se o entregarmos agora ao público, só nos resta esperar que aquilo que motivava *Walter Eucken* ao escrever o livro passe a mover também os seus leitores: a determinação de fazer valer as leis das próprias questões – a aspiração à ordem – a indignação perante qualquer tipo de violação do Homem.

EDITH EUCKEN

RELATÓRIO DOS EDITORES

A maior parte do manuscrito deste livro já existia de forma datilografada. Por conseguinte, era apenas preciso eliminar repetições de exemplos e formas de expressão, eventuais sobreposições e deslizes linguísticos. Para além disso, encontrou-se uma grande quantidade de anotações em relação às quais era necessário averiguar cuidadosamente se já tinham sido levadas em consideração no texto. Neste contexto ficou claro que o autor tinha a intenção de apresentar determinados pensamentos ainda mais em pormenor. Estes lugares foram assinaladas por anotações que, como todas as notas dos editores, são marcadas com *). Duas partes, que no texto são assinadas com P.H., foram reunidas com base em esboços e notas manuscritas ou formuladas, mantendo-se rigorosamente os limites indicados pelas anotações. É evidente que se evitou qualquer alteração do sentido.

Agradecemos ao Dr. *W. Stülpnagel* a elaboração dos registos e ao Sr. cand.rer.pol. *E. Rieder* a sua ajuda na leitura das provas.

OS EDITORES

ÍNDICE GERAL

Apresentação de Eduardo de Sousa Ferreira	VII
Prefácio de Edith Eucken	XIII
Relatório dos Editores	XVII

PRIMEIRO LIVRO:

PRIMEIRA ORIENTAÇÃO SOBRE O PROBLEMA DA POLÍTICA DE ORDEM

I. Capítulo: Sobre a Tarefa	11
I. A Condução do Processo Económico	12
II. Sobre a Questão Social	29
III. A Conexão Economia e Política	32
II. Capítulo: Massificação, Lutas de Poder, Ideologias	37
III. Capítulo: Pensar em Ordens	43

SEGUNDO LIVRO:

EXPERIÊNCIA E CRÍTICA

IV. Capítulo: A Política Económica do <i>Laissez-Faire</i>	57
I. As Suas Doutrinas	57
II. As Formas de Mercado	
– O Problema do Monopólio	64
A. A Condução do Processo Económico	64
B. Distribuição e Segurança Social	87
C. Estado de Direito – Liberdade	95
III. Conclusões	105

V. Capítulo: A Política Económica das Experiências...	109
VI. Capítulo: A Política da Direção Central do Processo Económico.....	115
Introdução	115
VII. Capítulo: O Processo Económico na Economia de Controlo Central (Teoria da Economia de Controlo Central).....	121
Primeira Parte: O Carácter Global do Processo Económico	
I. O Modo de Funcionamento da Administração Central	124
II. O Sistema de Direção	132
III. O Papel dos Preços	140
IV. Algumas Consequências	149
V. Complemento	156
Segunda Parte: Os Vários Aspetos do Processo Económico	
I. Investimento e Poupança.....	161
II. Produção e Distribuição.....	171
III. Monopólio e Economia de Administração Central.....	175
IV. Comércio Internacional.....	179
Terceira Parte: Conclusões	
I. Comparação com a Economia de Troca.....	187
II. Propriedade Coletiva.....	196
VIII. Capítulo: A Política Económica de Controlo Central: Crítica.....	199

I. O Sistema de Direção.....	200
A. Conjuntura e Emprego.....	200
B. O Comércio Internacional.....	206
C. O Problema do Equilíbrio.....	215
D. O Problema do Cálculo Económico.....	222
II. A Questão Social.....	226
III. Compensações?.....	234
A. O Estado de Direito.....	236
B. Liberdade do Pensamento e da Educação.....	240
IV. A Propriedade Coletiva e a Questão Social.....	246
IX. Capítulo: A Política Económica do Meio-Termo.....	257
I. A Política do Pleno Emprego.....	257
II. A Política de Direção Central Parcial do Processo Económico.....	264
III. A Política da Ordem Corporativa.....	266
X. Capítulo: A Política Económica das Experiências - Resultado.....	275

TERCEIRO LIVRO:
LIBERDADE E ORDEM

XI. Capítulo: Novamente o Problema.....	285
--	------------

Primeira Parte: Algumas Consequências

I. O Problema da Direção. Sistemas de Direção. Erros e Possibilidades.....	286
A. Exposição do Problema.....	286
B. Os Erros do Passado.....	288
C. O Cálculo dos Custos.....	292

Excurso: O que é que significam os custos no sistema de direção de uma economia?.....	293
D. O Cálculo Económico na Concorrência, em Monopólios e na Economia de Controlo Central	297
E. Critérios do Problema da Direção	300
II. O Problema do Equilíbrio.....	300
III. O Problema da Ordem Internacional.....	305
IV. O Problema do Poder Económico	309
V. Liberdade e Poder.....	320
 Segunda Parte: A Interdependência das Ordens	 328
 Terceira Parte: A Questão Social	 337
 Quarta Parte: Causas do Fracasso	 351
I. A Decadência do Pensar	351
II. Ordens Instáveis.....	358
 XII. Capítulo: O Mito da Inevitabilidade do Desenvolvimento	
I. Introdução: As Ideias.....	363
II. Contradições.....	373
III. Formas-Base do Pensamento da Política Económica	378
 XIII. Capítulo: A Realidade Histórica	
- Resultado para a Política Económica	385
I. A Pergunta.....	386
II. A Resposta.....	388
III. A Tarefa da Política Económica.....	393
IV. Consequências Imediatas para a Ação de Política Económica.....	397
V. Conclusões.....	400

XIV. Capítulo: Técnica, Concentração	
e Ordem de Economia	407
I. A Opinião Vigente	407
II. A Técnica Reforça a Concorrência	410
III. Concentração das Empresas	
– não das Fábricas	418
IV. A Influência das Formas de Ordem sobre	
a Dimensão das Empresas	424
V. O Combate à Concorrência	428
VI. As Consequências para a Ciência	
e a Política Económica	430

QUARTO LIVRO:
A ORDEM DE CONCORRÊNCIA
E A SUA REALIZAÇÃO

XV. Capítulo: A Política da Ordem de Concorrência	
– Introdução	437
I. A Situação – o Novo Ponto de Partida	437
II. A Decisão	439
A. As Possibilidades	439
B. O que é Ordem de Concorrência?	444
III. “Princípio” e “Momento”	452

XVI. Capítulo: A Política da Ordem de Concorrência	
– Os Princípios Constituintes	459
I. O Princípio-Base	459
II. A Primazia da Política Monetária	
– O Estabilizador da Política Monetária	462
III. Mercados Abertos	477
IV. Propriedade Privada	487
V. Liberdade de Contrato	497

VI. Responsabilidade.....	503
VII. Constância da Política Económica.....	514
VIII. A Interligação dos Princípios Constituintes.....	521
XVII. Capítulo: A Política da Ordem de Concorrência	
– Os Princípios Reguladores.....	525
I. O Problema do Monopólio na Ordem de Concorrência.....	525
II. Política Salarial.....	540
III. O Cálculo Económico.....	543
IV. Comportamento Irregular da Oferta.....	546
XVIII. Capítulo: A Política da Ordem de Concorrência	
– A Interdependência da Política de Ordem Económica.....	549
I. A Interdependência.....	549
II. Política Conjuntural.....	556
III. Política Social.....	562
A. Observações Prévias.....	562
B. A Política de Ordenar a Economia como Política Social.....	565
C. Política Social Especial.....	572
QUINTO LIVRO:	
AS FORÇAS DE SUPORTE	
XIX. Capítulo: As Potências Ordenadoras.....	585
Primeira Parte: O Estado.....	585
I. A Pergunta.....	585
II. Atividade do Estado e Autoridade do Estado.....	588

III. Interdependência da Ordem Económica e da Ordem do Estado	598
IV. Princípios de Política Pública da Política Económica	600
V. Resultado	605
Segunda Parte: A Ciência	607
I. A Nova Pergunta	607
II. As Tarefas da Ciência	609
Terceira Parte: As Igrejas	621
XX. Capítulo: Egoísmo, Princípio Económico e Bem Comum	627
I. A Controvérsia	627
II. Os Problemas na Realidade	630
III. Versão Provisória do Problema	634
IV. Interesse Individual e Interesse Global	635
A. O Conflito	635
B. Crítica da Política do <i>Laissez-Faire</i>	638
C. Interesse Individual e Interesse Geral na Economia de Controlo Central	644
D. Entidades Autónomas de Administração e Altruísmo	650
E. A Ordem de Concorrência	651
F. A Coordenação do Interesse Individual e do Interesse Global como Tarefa da Política de Ordem	653
Conclusão	659

ANEXO:

QUESTÕES FUNDAMENTAIS DA DISCUSSÃO TEÓRICA

1. A Palavra Ordem.....	665
2. Ordem Instituída e Ordem Espontânea.....	667
3. Liberal e Neoliberal.....	669
4. A Ordem de Concorrência e o Problema do Poder.....	671
5. Os Dados.....	673
6. Processo Final.....	676

A Contribuição de Walter Eucken para a Economia Política: A Ideia da Ordem Económica.....	679
--	-----

A Atualidade de Eucken:

Para a sétima edição: Uma Conversa entre Ernst-Joachim Mestmäcker e Walter Oswalt.....	687
---	-----

Índice Onomástico.....	715
------------------------	-----

Índice Remissivo.....	719
-----------------------	-----

PRIMEIRO LIVRO

PRIMEIRA ORIENTAÇÃO SOBRE O
PROBLEMA DA POLÍTICA DE ORDEM

I. CAPÍTULO

SOBRE A TAREFA

A industrialização e a tecnologia moderna têm levado a uma mudança radical única na História. O ambiente económico-tecnológico de cada pessoa mudou por completo; os ambientes em que viviam *Goethe* e *Platão* tinham mais semelhança entre eles do que os ambientes de *Goethe* e de uma pessoa dos nossos dias. Em consequência disso, a forma de vida das pessoas alterou-se. Esta mudança radical tem originado novos grandes problemas em matéria de política económica. No entanto, por muito magníficas que sejam as conquistas das ciências naturais e da tecnologia, ainda não foram encontradas os princípios correspondentes às novas condições de vida. Vemo-nos aqui confrontados com uma desproporcionalidade cuja superação exige o maior esforço intelectual. Contudo, descobrir-se-á que a corrente discussão de política económica está repleta de conceitos ultrapassados e de contradições.

Isto exige que nos ocupemos com os verdadeiros assuntos, percebendo na realidade do século XX de que se trata.

A segurança e a justiça sociais são as grandes preocupações do nosso tempo. Desde o início da industrialização a questão social tem vindo a tornar-se cada vez mais a questão central da existência humana. Tem uma força

histórica eminente. É sobretudo para a sua solução que o nosso pensamento e as nossas ações devem ser dirigidas.

Mas a questão social não é um problema isolado. É compreensível somente quando é vista na sua relação com outras questões essenciais e tratada nesse contexto. Em que consiste ela, afinal? Tem de se começar com a identificação exata da questão real. É necessário chegar aos simples factos.

I. A Condução do Processo Económico

1. Cada indivíduo tem exigências em matéria de política social e económica. Um pretende que os preços dos bens alimentares baixem, outro que o seu ordenado seja aumentado, um terceiro que os preços dos bens que vende sejam aumentados e estabilizados, o quarto exige ser protegido contra o desemprego – e assim por adiante numa fila interminável. Deste emaranhado, como é que se pode isolar a questão essencial? Como é que se compreende a relação entre as questões essenciais? Talvez seja melhor utilizar o conhecido método do contraste. Aperfeiçoemos um pouco a nossa visão contemplando um pequeno cosmos económico, que pode facilmente passar despercebido mas no qual as conexões são mais facilmente visíveis do que no seu oposto, o mundo extraordinariamente complexo de hoje.

Imaginemos, então, por um momento que nos encontramos numa economia familiar fechada que abrange trinta pessoas e é liderada por um homem – por exemplo, pelo homem mais velho. Esta economia autónoma (*Eigenwirtschaft*) compreende dez hectares de solo de várias

qualidades e conta com vinte pessoas com capacidade para trabalhar, sendo as restantes crianças, velhos e doentes. O gerente tem de perceber não só como no outono e na primavera o solo deve ser utilizado para plantar batatas, centeio etc., se um novo estábulo deverá ser construído e coisas do género; antes, tem também de assegurar diariamente que cada um dos trabalhadores esteja a toda a hora a trabalhar da melhor forma para a satisfação de necessidades, que os utensílios, animais de carga e materiais necessários – os chamados bens complementares – estejam sempre disponíveis a tempo e horas; ou seja que, por exemplo, na colheita da batata haja atempadamente veículos e animais de carga para levar as batatas aos depósitos, que na hora certa seja dada comida aos animais e sejam servidas refeições às pessoas. É possível que o gerente não consiga desempenhar esta tarefa na perfeição. É possível que, por causa de um planeamento errado, haja frequentemente alguns trabalhadores parados inutilmente, ou que estejam, por exemplo, a trabalhar na floresta quando no campo seriam muito mais necessários gerando um proveito consideravelmente maior; ou que, de repente, haja falta de um animal de tiro que foi empregue num outro sítio. Disposições erradas acontecem frequentemente também numa economia deste tipo; mas o gerente é capaz de as corrigir. É capaz de avaliar a importância que cada hora de trabalho ou cada pedaço de terra tem para a satisfação das necessidades nesta utilização, e em outras. Está constantemente a avaliar. Desta maneira, é capaz de fazer planos, cuja execução coordena as muitas atividades das pessoas individuais, orientando-as para a satisfação das necessidades. Consegue-se assim dirigir o processo diário da economia.

Deixemos agora a pequena economia autónoma e ocupemo-nos com a situação num grande país industrializado. Encontramo-nos numa fábrica de máquinas ao lado de um trabalhador que está a fabricar uma peça após outra. Levanta-se agora um problema essencial. O trabalho do homem que na economia autónoma está a reparar um tear pode, através dos planos do gerente, ser facilmente integrado no processo económico de forma que possa otimamente servir o fornecimento de bens à pequena comunidade. Mas como pode o trabalho do operário na moderna fábrica de máquinas ser dirigido de forma que consiga fazer o mesmo? Não são vinte pessoas que trabalham em conjunto, mas muitos milhões delas, e a utilização útil do trabalho ou da peça para o fornecimento de bens a todas as outras e – por sua vez – também o fornecimento de bens a este trabalhador metalúrgico depende da gestão de todos os meios produtivos e trabalhadores. Como é possível dirigir este gigantesco processo de forma suficiente? É esta a pergunta que resulta deste simples facto do dia-a-dia. Tenho, portanto, de lançar o desafio aos leitores de, na discussão de questões de política económica, não entrarem de imediato num debate com uma matiz “ideológica” sobre “capitalismo” ou “socialismo”, mas sim pararem um momento e olharem para as coisas à sua volta. É nessas coisas do dia-a-dia que encontraremos os grandes problemas; não nas grandes palavras. Também aos especialistas da economia política terei de pedir que se virem para os factos do quotidiano. Muitos estão habituados a discutir matérias muito complicadas, enquanto as questões concretas essenciais lhes passam ao lado.

Vejamos uma outra observação do dia-a-dia: Numa estação de comboios fronteira vemos vagões carregados com máquinas e mobílias e têxteis a saírem do país. Perto delas há vagões com carvão, ferro, madeira e outras máquinas a entrar no país. Cada máquina que é exportada e cada quintal de têxteis, afinal cada bem que sai do país, já não pode diretamente servir ao abastecimento deste país com bens. Ao contrário, cada tonelada de carvão ou ferro etc. que entra significa o aumento do abastecimento com bens. Mas como é que se providencia que cada uma das máquinas ou cada quintal de têxteis e cada outra unidade de um outro bem saia do país apenas quando, em troca, sejam importados bens que têm pelo menos a mesma utilidade para a população que os bens exportados? É óbvio que para este efeito é necessário um cálculo económico exacto e que se precisa de uma orientação razoável de todo o processo para que a troca com outros países sirva realmente para o abastecimento com bens. Também nesta questão se levanta um quase interminável número de perguntas. Na pequena economia autónoma o problema é facilmente resolvido; o gerente é capaz de avaliar se e em que quantidades deve entregar madeira ou têxteis, para em troca negociar sal ou cabedal. A situação é diferente no caso de um país que abrange muitos milhões de pessoas. Contudo, é vital que a questão seja resolvida cabalmente. Cada exportação que não possibilite a importação de bens de pelo menos o mesmo valor prejudica o abastecimento com bens. Como é que se pode conduzir o processo económico do país de forma a que a troca com outros países corresponda às exigências do abastecimento com bens?

2. O problema de direção entrou numa fase completamente nova. No caso de Robinson Crusoe ou na economia autónoma da família faz-se sentir apenas minimalmente. Só agora mostra as suas garras. O gestor de uma economia autónoma fechada poderá ter uma ideia geral de como, entre as muitas possibilidades de combinar os meios produtivos, há de escolher aquela que melhor serve a satisfação das necessidades. Em comunidades que abrangem países inteiros e cujo processo económico, para além disso, está estreitamente relacionado com os processos económicos de outros países, estas tarefas adquirem uma dimensão totalmente diferente e muitas vezes maior, precisando de serem solucionadas em cada momento. Na pequena economia autónoma, por exemplo, as mulheres à tardinha e no inverno produzem fio, e algumas delas ocasionalmente fabricam tecido. Na economia moderna industrializada aquelas mulheres são substituídas por dispersas fábricas de fiar e de tecelagem, cujo processo económico diário só por si já põe tarefas de gestão de dimensões totalmente diferentes. O mesmo se aplica ao abastecimento com combustível, com sapatos, com carne etc. – e sobretudo à coordenação apropriada de *todos* os ramos de produção, com os seus muitos e variadíssimos trabalhadores e *stocks*. *O alargamento da tarefa de orientação leva a que ela ganhe uma outra qualidade.*

Quando num país grande 200 milhões de toneladas de carvão têm de ser distribuídas anualmente por milhões de empresas e agregados familiares, levanta-se a questão: que quantidade de carvão deve ser fornecida à indústria metalúrgica, à construção mecânica, à indústria têxtil etc.? A que empresas? Para fins de que produ-

ção? A que agregados familiares? Quando? As respetivas decisões impõem-se diariamente em relação a muitos milhões de trabalhadores e produtos, mais precisamente em relação a cada trabalhador e a cada unidade dos meios de produção. Mas isto não é tudo. Não se trata de tomar paralelamente as decisões sobre carvão, ferro, cabedal, tabaco etc., pois é essencial que todas estas decisões sejam articuladas convenientemente entre si. Para produzir sapatos são precisos cabedal, carvão, mão-de-obra, químicos, máquinas, ilhós etc. Produção significa combinação de bens complementares. O coordenador de uma economia autónoma também sabe isso. Quando manda cortar ou trazer madeira, tem de combinar mão-de-obra, equipamentos, veículos e animais de carga de forma que todos estejam à disposição na altura e na proporção certas. A direção correta não é fácil, precisamente porque outras produções estão a decorrer ao mesmo tempo – por exemplo, no campo de nabos, no estábulo etc. – e porque aí também se precisa de mão-de-obra e meios de produção materiais. Existe, por assim dizer, uma luta pelos meios de produção, luta essa que tem de ser decidida pela gerência. Se faltar um único meio de produção que seja – por exemplo, um veículo numa determinada altura – todo o plano de produção é frustrado. *Mutatis mutandis* tudo isto é válido também no grande mundo industrializado, só que aí a tarefa adquiriu uma magnitude incalculável. A fábrica de tecelagem não pode fazer muito se tiver apenas fio. Para poder produzir precisa de carvão, de mão-de-obra, de muitos químicos, de energia elétrica etc. – e tudo na altura certa. Todos os meios produtivos são geridos de forma razoável apenas quando a quantidade necessária de

bens complementares é providenciada atempadamente em todos os sítios. Em cada uma das empresas é preciso escolher uma combinação o mais racional possível, e já aqui é preciso evitar “maneiras de ver globais”: como se, porventura, na economia moderna houvesse setores da indústria mineira de carvão, da indústria metalúrgica, da construção mecânica a trabalhar autonomamente um ao lado do outro, ou como se noções gerais, como o capital ou o trabalho, fossem os suportes da economia. A realidade é completamente diferente. Em cada empresa, por exemplo numa fábrica de sapatos, cruzam-se dezenas ou centenas de mercados: do trabalho, do carvão, de outras matérias-primas, das máquinas, etc. Toda a mão-de-obra e todos os meios produtivos complementam-se uns aos outros; a “economia de sapatos” não é uma área separada lado a lado com outras áreas; antes pelo contrário, em cada uma das empresas encontram-se os mais variados meios de produção, sendo a tarefa escolher uma combinação o mais racional possível e, sobretudo, articular os processos em todo este grande número de empresas, das minas de carvão até às empresas de tecelagem de seda e às quintas agrícolas.

3. A gestão do processo económico torna-se consideravelmente mais complicada pelo facto de na maioria dos casos ter um carácter dinâmico. Também na economia autónoma fechada o gestor vê-se constantemente confrontado com a tarefa de adaptar os seus planos à mudança dos dados: nascimentos e mortes, doenças, guerras e outras alterações de dados obrigam a mudanças. Administrar é adaptar. Ou o gerente “investe” para melhorar o abastecimento futuro; planeia, por exemplo, aumentar a quantidade de gado e consequentemente os estábulos.

Agora não apenas tem de se preocupar com a questão de como vai “poupar” para poder investir, mas o aumento do gado e dos estábulos exige também a ajustada redirecção de mão-de-obra, a produção de materiais de construção, a disponibilização de equipamentos, o reforço do abastecimento com forragens e outros mais. Mas a seguir ao investimento todo o processo económico tem de ser dirigido de uma forma essencialmente diferente do que era antes, sendo necessário coordenar novamente todas as actividades e meios de produção: se é verdade que mais animais de carga, mais reses e mais vacas leiteiras proporcionam um melhor fornecimento de bens, também exigem mais mão-de-obra para tratar deles e mais forragens, ou seja, exigem ao mesmo tempo também novas disposições que se repetem com o avanço do processo de investimento.

A economia industrializada é dinâmica a um nível ainda mais elevado. Nesta economia acontecem não apenas as constantes adaptações a dados alterados que resultam de movimentos populacionais, mudanças de necessidades etc., mas também, na era da industrialização, surge um aparelho produtivo comparados com o qual os anteriores parecem diminutos. E este aparelho de produção está permanentemente a mudar e a aumentar; neste contexto a evolução dos conhecimentos tecnológicos constitui um fator especialmente eficaz do desenvolvimento.

Como é que este processo económico, dinâmico e industrializado pode ser dirigido com sucesso? Como é que podem ser efetuados estes investimentos, as novas construções de altos-fornos, fábricas de laminagem, fábricas de máquinas, fábricas de sapatos e semelhantes de maneira a que surja um aparelho de produção adequado, que não haja fábricas de sapatos a mais e que as que

existem correspondam ao fabrico de cabedal, e que não haja minas de carvão a menos para que os novos altos-fornos e fábricas de cimento possam trabalhar? Como é que este aparelho produtivo aumentado pode ao mesmo tempo ser orientado para a satisfação de necessidades, e como é que os novos bens de consumo podem ser distribuídos de forma razoável?

O problema da gestão tem-se tornado mais difícil do que nunca, continuando a ser de uma importância tão vital como sempre.

4. No entanto, ainda não tirámos a conclusão decisiva desta constatação. Na gestão do processo económico diário da pequena economia autónoma com trinta pessoas, a capacidade organizadora de um único indivíduo pode, como vimos, seleccionar as necessidades a serem satisfeitas, fazer a escolha das melhores combinações de produção e coordenar, em termos de tempo, os meios de produção complementares. Mas como é que se pode solucionar o problema de gestão quando este excede a capacidade de um único indivíduo? Sabemos que todo o desenvolvimento na história da economia urge que este ponto seja ultrapassado – precisamente porque no âmbito de uma pequena economia autónoma autárquica não há espaço de manobra suficiente para a divisão de trabalho. Numa economia mais abrangente com divisão de trabalho, cada indivíduo já não consegue controlar mais do que partes do processo económico. Como se dirige, então, o processo na sua totalidade?

Daqui em diante é a ordem económica que é decisiva.

A tarefa da ordem económica é fazer com que as horas de trabalho de cada um de todos os indivíduos que estão a trabalhar e a inimaginavelmente grande quantidade

de meios materiais de produção sejam diariamente coordenadas de forma a superar o melhor possível a escassez económica. Quanto mais abrangente for a divisão de trabalho e quanto mais intensa ela se tornar, tanto maiores serão as exigências que se colocarão à ordem económica. É dela que depende como os planos e ações individuais são conjugados entre si, quais as necessidades que são satisfeitas, como, em geral, a gestão é feita. As quantidades de trigo ou cevada a serem cultivadas, moídas, cozidas e usadas, a decisão sobre se e como os bens complementares – mão-de-obra e meios materiais de produção – são obtidos e como o pão é distribuído dependem – onde existirem mercados – da organização dos mercados de pão, farinha e cereais, da organização dos mercados de mão-de-obra e de todos os meios de produção materiais, assim como da moeda e de outros elementos da ordem económica. Ou então – se não existirem mercados – dependem da figura da administração central que é quem gere o processo global. *Nas ordens económicas do mundo industrializado deveria impor-se uma lógica organizadora que consiga levar a cabo aquilo que na pequena economia autónoma é diariamente conseguido pela lógica do gerente.* Em suma, depende da estrutura das ordens económicas concretas, se – e em que medida – a gestão suficiente do processo económico é conseguida.

5. É outra vez o olhar sobre a economia autónoma que nos mostra o ponto essencial; quando o gerente de uma economia autónoma tem de tomar providências sobre alguns metros cúbicos de madeira, verifica qual é a importância que os vários metros cúbicos ou pedaços de madeira adquirem nas várias utilizações: por exemplo, na construção de um estábulo ou de uma carroça

ou como lenha ou em qualquer outra utilização. Todas estas avaliações e decisões fazem sempre sentido apenas no quadro do processo económico global. Se em qualquer outro lugar do processo económico se verificar uma alteração, se, por exemplo, se tornar necessário empregar mais mão-de-obra nos campos durante a primavera para remediar danos ocorridos durante o inverno, a disposição sobre a madeira também mudará. Só porque o gerente tem uma visão do processo todo, tendo-o sempre presente, é que ele é capaz de avaliar cada caso com sucesso, dando as respetivas instruções. Existe uma total *interdependência* de todos os fenómenos económicos, todas as avaliações, todas as ações.

Exatamente as mesmas interdependência e unidade do processo económico existem na economia industrializada. Mas aqui ninguém consegue ter uma visão de todo o processo tal como ele se desenrola todos os dias. Ninguém, portanto, consegue imediatamente proceder às adaptações e alterações necessárias. Mas como, então, é de todo possível haver uma solução razoável da totalidade do processo? Será que o Homem arriscou demais? Será que, através do desenvolvimento de uma economia de tecnologia, industrializada e com divisão de trabalho, o Homem impôs a si próprio uma tarefa de gestão que não é capaz de dominar? Para obtermos a base para a solução do problema da gestão numa tal economia é preciso ter presente o seguinte: o fenómeno nuclear da economia é a escassez. O que é preciso é superá-la. Em cada uma das ações que se tomam é preciso verificar, se ela serve este objetivo e como. Isto é a tarefa do cálculo económico. É necessário um “medidor de escassez” que indique qual é a situação de escassez das várias quanti-

dades de bens e como deverá dispor-se delas nas várias empresas para que a combinação dos meios produtivos seja feita de forma conveniente. Também se pode falar de uma “máquina calculadora” que tem de ser integrada na ordem económica, se o problema da gestão é para ser resolvido por meio dela.

Levanta-se a questão de saber como isto é possível. Para dar um exemplo: na venda da madeira em hasta pública os preços formam-se através das propostas dos compradores, a saber, através da comparação constante que o comprador faz entre os preços que aí surgem e os preços dos produtos que são fabricados a partir da madeira comprada. São, então, os preços dos meios de produção e dos produtos a base dos seus planos. Desta maneira, muitas fábricas e muitos agregados familiares com os seus planos económicos constituem o suporte do processo económico, estando interligados através dos preços. Aí a direção faz-se automaticamente. Contudo, dependendo das formas de mercado e dos sistemas monetários, os preços formam-se de maneiras muito diferentes. Em que casos é que o sistema de preços na sua função de “medidor de escassez” é suficiente? Será de todo suficiente? Ou então – a outra possibilidade – os órgãos centrais estão a dar instruções. Será que eles são capazes de avaliar ou estabelecer índices de importância? Será possível introduzir um medidor de escassez na administração central? Será possível combinar os dois métodos de gestão? Neste caso, como é que deveria ser a máquina calculadora? Verificamos que há aqui problemas centrais da política económica.

Neste contexto trata-se sempre da questão de possíveis avaliações. De manhã, quando depois de nos termos

levantado partimos lenha, acendemos o lume, buscamos água, compramos pão, preparamos o pequeno-almoço, estamos a fazer tudo isto avaliando constantemente cada ato e cada utilização de cada parte das nossas provisões, ou seja, avaliamos fazendo isso precisamente como parte do nosso trabalho diário e considerando permanentemente a sua importância para a satisfação das nossas necessidades. Somente assim a nossa atuação obtém direção e sentido. Se não conseguimos fazer isto, andamos às apalpadelas, fazemos isto e aquilo sem nexos e apenas com sucesso casual. Ou, lembremo-nos novamente da economia familiar. Se numa tal economia cada um age por si, indo um ao campo, trabalhando o outro na horta, ninguém articulando os seus planos com o outro e não havendo nenhuma medição comum de escassez, a divisão de trabalho desmorona-se e com isso o abastecimento com bens. O mesmo acontece numa ordem económica que abrange um grande processo económico industrializado com divisão de trabalho. Quando lhe faltar o “medidor de escassez” que funciona com exactidão, é verdade que ainda é possível haver actividades, mas falta a articulação entre elas e a orientação para se superar a escassez. Quem, por exemplo, viveu na Alemanha nos anos 1946 ou 1947 viu o que isto significa.

6. Vimos que tanto na economia de Robinson Crusoe como na pequena economia autónoma como no grande mundo industrializado, todos os fenómenos económicos estão interrelacionados. Nem na grande economia industrializada nem na economia de Robinson Crusoe existem áreas isoladas, por exemplo, a economia da madeira. Visto que cada trabalho e a utilização de cada meio produtivo estão interrelacionados com todos os

outros, não há organizações parciais independentes da silvicultura, da agricultura, da indústria ou do comércio. Todas estão interligadas entre si. Aqui é a ordem económica que realiza a unidade que na pequena economia autónoma é realizada na mente do seu único gerente. Consequentemente, cada medida de política económica faz sentido apenas no quadro da ordem económica global, dentro da qual o processo económico se está a desenrolar. Para que esta ordem económica seja suficiente e esteja a dirigir todo o processo económico de forma racional, é necessário que todas as diversas formas de ordem se completem – independentemente de se tratar de formas estabelecidas pelo Estado, por exemplo formas relacionadas com as políticas comercial, de preços, de crédito, ou com formas que se estabeleceram por hábito.

Alguns exemplos: como é sabido, as crises na agricultura não precisam de modo nenhum ser provocadas por acontecimentos na agricultura. É possível que o responsável seja a moeda ou o desenvolvimento da indústria, onde talvez tenha havido a formação de monopólios. Uma política agrícola levada a cabo pontualmente, que pretende resolver os problemas da agricultura apenas com medidas de política agrícola está a ignorar esta conexão. Cada ordem parcial deve ser vista como uma parte da ordem económica geral. Se, por exemplo, o direito de sociedade generosamente disponibiliza formas de sociedades nas quais a responsabilidade é limitada, isto tem uma forte influência nos investimentos. Assim como cada lei de patentes que fomenta a formação de monopólios tem consequências para o volume e a orientação dos investimentos e, por conseguinte, para o processo económico. O contexto global do processo económico exige

que cada ato de política económica seja considerado no contexto do processo global e da sua direção, ou seja no contexto da ordem económica. Uma lei das divisas ou um regulamento sobre o controlo de preços, por exemplo, pode levar a novos métodos orientadores da distribuição de matérias-primas, ou seja, pode remodelar toda a ordem económica.

E vice-versa: os mesmos atos de política económica têm significados diferentes conforme o tipo da ordem económica.

Um exemplo: em 1947 surgiram na Alemanha leis para o desmantelamento de cartéis e a desconcentração de conglomerados de empresas, a fim de destruir posições de poder económico. Isto aconteceu numa altura em que a direção do processo económico estava em grande parte entregue a repartições centrais do Estado. No contexto da então existente ordem económica era de prever que a dissolução de associações industriais de todo o tipo não teria nenhum efeito. Que é que mudaria no abastecimento com carvão, aço, cimento, cabedal, etc. depois de os cartéis ou grupos de empresas desta indústria terem sido dissolvidos? Nada. Antes e depois da dissolução, estes meios produtivos eram e são distribuídos por instâncias centrais. A gestão da economia continuou a manter-se essencialmente inalterada. Se, no entanto, a ordem económica tivesse sido diferente daquela que de facto existia na Alemanha de 1947, se as funções diretivas não tivessem sido executadas por instâncias da administração central, mas se tivessem sido os preços a desempenhar a função reguladora, então a lei contra os monopólios teria tido uma importância muito diferente e ao mesmo tempo muito maior.

Um segundo exemplo: quando no século XIX dois países se associavam numa união aduaneira, esta tinha um grande significado: a divisão de trabalho entre as empresas dos dois países aumentava e o espaço económico ficava mais amplo. A situação é diferente, quando a meio do século XX os mesmos países entraram igualmente numa união aduaneira, sendo, no entanto, os seus processos económicos dirigidos maioritariamente por instâncias de planeamento centrais. Neste caso importantes mercadorias são apreendidas, são postas à disposição das repartições de planeamento centrais, sendo o volume do comércio externo em todas as mercadorias exploradas regulado pelos planos centrais. Estes planos centrais são responsáveis também pelo comércio externo dos dois países, já não sendo os muitos planos dos exportadores e importadores a ter este papel. E, se acontecer que as instâncias centrais de planeamento, mesmo só de um dos dois países, não estejam dispostas ou capazes de aumentar o intercâmbio com o outro país, a união aduaneira não terá praticamente significado nenhum.

O que foi válido nestes exemplos tem validade geral. Visto que existe uma conexão global de todos os processos económicos e visto que esses processos acontecem de forma diferente conforme a respetiva ordem económica, cada uma das medidas de política económica tomadas significa algo diferente no âmbito das várias ordens económicas. Mas todas elas juntas deveriam servir a tarefa de manter ou estabelecer uma ordem económica capaz de funcionar e na qual existe uma direção satisfatória do processo económico.

Muitos especialistas pensam que só é realista tratar os vários ramos da política económica em função das

exigências da respetiva área parcial. Por exemplo, que é aconselhável fazer política agrícola conforme a experiência do agrónomo, política no campo da legislação de ações apenas em função das mais recentes práticas das sociedades anónimas. É evidente que esses conhecimentos técnicos do ramo são necessários; mas não são de maneira alguma suficientes. Porque um tratamento pontual deste tipo ignora o facto básico da interdependência de todos os fenómenos económicos. Realista é, sim, considerar a política agrícola, o direito das sociedades, etc. como o estabelecer de ordens parciais e estas ordens parciais como elementos de uma ordem global. “Mas porquê esta exigência de haver uniformidade? Não terá em todos os tempos a ordem económica sido uma mistura dos mais variados elementos numa ordem? Não terão coexistido durante séculos a constituição feudal das terras baixas, a economia corporativa do artesanato burguês e o comércio livre do grande comerciante, sem que estas formas totalmente diferentes se tenham incomodado umas às outras? Será, pois, nada mais do que o resultado de um ingénuo pedantismo teorizante, se agora exigimos uma constituição económica universal, sujeita a critérios uniformes? É fácil responder a esta pergunta. O que outrora era possível nos dias de hoje já não é tolerável. Um nível de divisão de trabalho nunca alcançado no passado, assim como uma nova racionalização de todos os processos económicos através de um sistema contabilístico altamente desenvolvido, tornaram a economia moderna num aparelho extremamente complicado que reage com elevadíssima sensibilidade a todas as contradições do processo de coordenação. A economia moderna já só consegue funcionar em pleno no âmbito

de uma constituição uniforme. Para fundamentar uma tal constituição, será necessário escavar fundo, não apenas no que toca à penetração científica dos problemas, mas também com respeito à consolidação da ordem desejada nas noções fundamentais da nossa civilização ameaçada de declínio” (*L. Miksch*).

Todas as questões de política económica se resumem à questão da ordem económica, tendo sentido apenas nesse contexto.

II. Sobre a Questão Social

1. A maioria das pessoas não percebe quão central é o problema que a direção do processo económico diário abrange desde a Revolução Industrial. Geralmente as pessoas conhecem apenas o mundo que as rodeia: como trabalhadores, empresários, camponeses, artesãos. Porém, no seu ambiente económico imediato, este problema é visível apenas em fragmentos.

Há outra questão que as preocupa muito mais: por que razão é que o meu salário é mais baixo do que o do meu vizinho? – pergunta o trabalhador. Não será possível eu receber mais? Para muitos, esta é a tarefa mais importante da política económica. E quando o trabalhador, durante uma crise económica, perder o seu emprego, começará o desejo de segurança económica a preocupá-lo. O trabalhador quer receber um rendimento adequado e seguro. Para a maioria das pessoas o problema da distribuição é o problema primário da política económica. *Neste ponto começam os movimentos de política económica mais fortes dos tempos modernos.* Nomeadamente,

a preocupação de evitar o desemprego tem, desde a grande crise de 1929/32, dominado a política económica de muitos países.

2. Quão difícil é o problema da distribuição na economia industrializada torna-se claro quando se consideram os acontecimentos análogos numa economia simples.

Na economia familiar com trinta pessoas que examinámos, é fácil de prever a distribuição diária de habitação, do vestuário, dos alimentos e de outros bens de consumo. Neste contexto podem surgir tensões e conflitos. Mas a distribuição é relativamente fácil, porque o gerente conhece cada um e as suas necessidades. Na grande economia do presente, com divisão de trabalho, com milhões de agregados familiares e empresas cujos planos e cujo trabalho estão intimamente ligados entre si, o processo distributivo diário torna-se num processo complicado difícil de ser influenciado pela política económica. Trata-se de distribuir entre milhões de pessoas que trabalham em pontos muito diferentes do grande conjunto do processo produtivo os resultados desta produção. Que quantidade dos bens produzidos, e quais, é que cada um deve receber?

São três os métodos de política distributiva que têm sido experimentados. Em alguns países foram as instâncias de planeamento centrais que assumiram a tarefa de distribuir o produto social através da atribuição e da racionalização: habitações, alimentos, vestuário e muitas outras mercadorias. Ou a política económica deixou que os mercados de trabalho decidissem os salários, estabelecendo-se neste processo formas de mercado muito diversas: monopólios de procura, monopólios de oferta, e

assim por diante. Ou os salários foram negociados entre grupos dos empregadores e dos trabalhadores, sob a tutela de instâncias estatais.

Qual a política de distribuição que deve ser adotada na economia industrializada? E como se pode evitar depressões económicas com desemprego em massa?

3. Sejam quais forem as respostas a estas perguntas, não podem ser dissociadas da primeira pergunta sobre a gestão do processo económico.

A experiência diária dá-nos uma visão clara desta conexão. Salários são rendimentos e ao mesmo tempo são custos: rendimentos para os agregados familiares dos trabalhadores e custos para as empresas que os pagam. Na sua qualidade de custo, o salário determina o planeamento e a gestão do processo económico de cada uma das empresas. Na sua qualidade de rendimento, ajuda a determinar a distribuição do produto social, porque atribui poder de compra ao agregado familiar. A direção da economia e a distribuição do produto social estão interligadas – e claro que estão interligadas de forma diferente conforme o tipo de organização da economia¹.

Rigorosamente falando, a distribuição do produto social constitui um processo parcial do processo económico global e da sua direção. Qual o montante que *A* recebe como salário e juro, e que quantidades é que pode comprar com esse dinheiro depende da direção do processo global da economia. A política de distribuição é uma parte eminentemente importante da política económica. Mas não pode ser tratada isoladamente e deveria desde

¹ Ver neste contexto também Capítulo XVII, II e Capítulo XVIII.

o princípio ser considerada como o que é: uma parte do problema global da política de ordem económica. Este reconhecimento constitui o primeiro passo para a solução da questão social. Mas não é suficiente. Temos de ir mais longe. Primeiro: não é, porventura, apenas da economia que surge o problema da política de ordem económica, ele também resulta da mudança da situação político-social.

III. A Conexão Economia e Política

1. Desde a Revolução Francesa e desde o começo da industrialização que a tradicional estrutura social da Europa tem sido destruída. Desapareceram os senhores feudais; desapareceram também as velhas entidades autónomas de administração local, as classes e as corporações, em geral a velha hierarquia da sociedade. Apareceram novas camadas sociais, nomeadamente as classes dos operários industriais e dos funcionários. A sociedade está a movimentar-se em direção a uma situação em que uma massa flutuante de indivíduos é mantida unida pelo Estado. A partir da Europa este movimento veio a abranger os países de todo o mundo. Em todo o lado as antigas formas da vida social estão a ruir. As classes dirigentes ou as elites mudam rapidamente. A monarquia, a aristocracia e a burguesia foram largamente expulsas das suas antigas posições de liderança. Novas classes dirigentes têm entrado em sua substituição – sem que tenha sido atingido um estado estável.

Foram, portanto, duas grandes revoluções que abalaram o estado tradicional da nossa sociedade: a revolução política e social que começou em 1789 e abalou a

estrutura estatal e social, e a Revolução Industrial, dada desde 1770, com a qual surgiram na Inglaterra as primeiras fábricas modernas nas indústrias de têxteis de algodão e de ferro, que se haveriam de tornar os exemplos preocupantes para o mundo. Ambas as revoluções deram, de facto, um impulso cujo efeito se está a sentir até aos nossos dias e cujo resultado ainda não se pode de forma nenhuma vislumbrar. Relativamente à Revolução Industrial, é válido o mesmo que *Kant* disse da Revolução Francesa: “Um tal fenómeno na história dos homens jamais se esquece”.

2. As consequências das duas revoluções juntaram-se e interpenetraram-se, gerando grandes problemas. Uma dificuldade particularmente grande é o facto de as massas que recentemente surgiram desde a Revolução Industrial não poderem viver as suas vidas senão dentro do âmbito de ordens complicadas. Não é possível um agregado familiar adquirir um único bem de consumo cujo processo de produção não tenha exigido muitas ordens parciais interlaçadas dos mercados de mercadorias, dos mercados do trabalho, do mercado monetário, etc. Para além disso, a ordem económica na sua totalidade, assim como as ordens parciais em que esta consiste, encontram-se numa interdependência com todas as outras ordens humanas nas quais este agregado familiar também está a viver. *Existe, portanto, não apenas uma interdependência económica, mas também uma interdependência da ordem económica com todas as restantes ordens da vida.* É preciso compreender isto. Mas enquanto as pessoas só conseguem viver em determinadas ordens, elas enquanto massa tendem a destruir exatamente as ordens capazes de funcionar.

Identificamos com isto um facto importante, que ainda nos vai ocupar em mais pormenor.

3. A partir de agora é preciso tentar construir ordens que sejam adequadas à era da industrialização, ao rápido crescimento demográfico, às crescentes urbanização e mecanização. Estas ordens não surgirão por si próprias. Antes pelo contrário, o pensamento que se desenvolve na ciência revela-se indispensável para a ação.

Relativamente à área da economia, põe-se a questão de saber como é que se pode dar à economia moderna e industrializada uma ordem capaz de funcionar e digna do Homem? Hoje em dia esta pergunta levanta-se – e é aí que reside a esperança – em circunstâncias muito diferentes daquelas em que o fizeram as pessoas que viveram no início e em meados do século XIX. Os liberais em meados do século ou *Sismondi* ou os *saint-simonistas* ou *Marx* ou *Proudhon* – em resumo, todos os pensadores daquele tempo – viveram num mundo económico, político e social diferente do nosso. A questão dos operários industriais já se estava a fazer valer com veemência. Mas também ela era muito diferente naqueles tempos do que é hoje. As pessoas conheciam apenas a economia do tempo pré-industrial e o início da grande transformação. Conglomerados de empresas, cartéis, bancos de crédito, sindicatos ainda não existiam ou estavam a começar a formar-se. Não havia naquele tempo conhecimentos práticos relativamente à direção central do processo económico industrial, conhecimentos que hoje abundam. Contudo, foi naquele passado tempo que foram desenvolvidas as doutrinas que dominam as pessoas de hoje. E formaram-se conceitos que a maioria das pessoas ainda hoje usa – como por exemplo os conceitos

de socialismo e capitalismo. Mas nós podíamos e deveríamos sair finalmente da fase da especulação e entrar na fase da política económica baseada na experiência prática. Existem grandes conhecimentos práticos na política monetária, na política das crises, na política agrária, na política dos cartéis, na política do comércio, na política dos impostos, etc. Não há dúvida de que esta experiência deve ser explorada. Não basta uma descrição pontual.

Nos anos 70 do século passado, *Hippolyte Taine* abandonou os seus estudos da literatura, da arte e da filosofia para se dedicar aos problemas da altura da economia, da administração e do direito. Porque compreendeu o seu significado vital. Durante anos isolou-se e concentrou-se apaixonadamente na sua nova tarefa. Contudo, não chegou a nenhum resultado definitivo. Não encontrou nem uma solução simples nem um princípio geral. Aconselhou – como escrevem os seus herdeiros – que nestas coisas “se deve avançar às apalpadelas, aceitando também o irregular e o imperfeito, dando-se por vezes satisfeito com soluções parciais, continuando simultaneamente a trabalhar na investigação das leis e na constatação das condições gerais que tornam este ou aquele resultado possível ou impossível”. Com o seu infalível instinto da realidade, *Taine* tinha identificado corretamente a situação de então. As pessoas daquele tempo não podiam saber o suficiente acerca da economia industrializada e técnica para lhe dar uma constituição apropriada. Estavam, por isto, até um certo ponto dependentes de especulação. Hoje em dia, a situação é diferente. Precisamente o último meio século, com as suas rápidas mudanças de políticas económicas, com o intervencionismo, a política do pleno emprego, as experiências de administração central

da economia e o ritmo acelerado da industrialização, tem-nos ensinado muito. Hoje, *Taine* seria capaz de chegar a resultados consideravelmente mais seguros.

As questões fundamentais do mundo e do Homem não estão ligadas a nenhuma era. Os sábios da Antiguidade têm tanto para nos dizer como *Kant* ou *Goethe*. Os problemas da política económica, todavia, com a mecanização, a industrialização, a massificação e a urbanização, adquiriram um novo conteúdo, e é apenas agora, depois de uma certa experiência histórica, que o Homem está equipado para os resolver. Mas agora está na hora de o fazer, sob pena de o aparelho industrial esmagar o Homem.

A desproporcionalidade entre as gigantescas conquistas da Ciência e da Tecnologia, por um lado, e as insuficientes ordens, pelo outro, tem de ser superada. Encontramo-nos aqui perante uma grande tarefa de reflexão que ainda não foi iniciada. Ainda nem se distingue bem o problema. Há sobretudo uma coisa que falta: são poucas as pessoas que estão conscientes da interdependência das ordens. Os partidos travam batalhas com gritos de guerra e armas antiquadas. E não se está a ver que é neste âmbito que o problema fulcral do nosso tempo – a questão social – tem o seu lugar, podendo ser solucionado só neste contexto. É também neste contexto que se situa a tarefa deste livro.

II. CAPÍTULO

MASSIFICAÇÃO, LUTAS DE PODER, IDEOLOGIAS

1. “Uma cultura pressupõe regras fixas, disciplina, a transição do instintivo para o racional, a antevisão do futuro, em suma, um alto nível de instrução – condições para as quais as massas, abandonadas a si próprias, estão totalmente indisponíveis. Devido ao seu poder meramente destruidor, têm um efeito semelhante àqueles micróbios que aceleram a decomposição de corpos enfraquecidos ou cadáveres. Se a estrutura de uma cultura se torna frágil, as massas causam a sua ruína. Nesse momento é que se revela a sua tarefa principal. De repente o poder cego das massas torna-se por um momento na única filosofia da história”. Foi com estas palavras que já *G. Le Bon* tentou caracterizar a nossa era ². As “massas” derrubam as ordens tradicionais da economia, da sociedade e do Estado, tornando impossível a construção de novas ordens racionais, suficientes e dignas do Homem. Isto – em breves palavras – é a ideia.

2. Certamente que uma análise mais pormenorizada mostra que o conflito não é assim tão simples. Cada sociedade é liderada por uma classe de diri-

² *G. Le Bon*, *Psychologie der Massen*, 6.ª ed. em alemão, 1932, Introdução. E ainda: *Ortega y Gasset*, *A Revolução das Massas*.

gentes. Divide-se – para usar a descrição de Pareto³ – numa classe de dirigentes *A*, que é relativamente pequena, e numa classe *B*, muito maior, que é dirigida. A sociedade assemelha-se, portanto, sempre a uma pirâmide. Há épocas em que as classes de dirigentes ou “elites” se mantêm constantes durante muito tempo, e há outras épocas nas quais são rapidamente substituídas. Desde a Revolução Francesa e desde o início da industrialização tem-se entrado numa época de rápida circulação das classes dirigentes e no século XX esta circulação tem-se acelerado ainda muito mais. O que tem originado grandes problemas.

Às vezes a substituição de uma classe de dirigentes por uma outra é originada por um acontecimento de política exterior militar. Mais importantes para nós são as mudanças internas das classes do poder, nomeadamente as lutas de velhas classes dirigentes com as classes e grupos que estão ansiosos para chegar ao poder. Primeiro, divide-se a classe *B*, constituindo-se um grupo *B 1* que aspira à liderança na sociedade, ou seja, pretende fazer cair *A*. Mas também *A* se divide, formando-se uma classe *A 2*, que está inclinada a pactuar com *B 1*.

As duas grandes revoluções, nas quais a nossa época se encontra, estiveram interligadas neste sentido: a revolução político-social e a Revolução Industrial. Pois as duas conduziram a uma rápida mudança das camadas dirigen-

3 *V. Pareto*, Manuel d'Economie Politique, 2.^a ed. 1927, cap. II, pp. 102-108; Systèmes Socialistes, 2.^a ed. 1926, vol. I, pp. 25 e segts. A Teoria das Elites e a sua Circulação de *Pareto* é apenas um fragmento. Necessita de ser completada por uma doutrina abrangente do poder e da sobreposição. Mas como ponto de partida da nossa exposição será suficiente.

tes – começando com a eliminação dos antigos dirigentes monárquico-feudais – seguida de lutas entre novos grupos e camadas de poder que estão constantemente a surgir.

Num país são os funcionários da agricultura que são determinantes, num outro os dos sindicatos, e num terceiro é possível que estes sejam substituídos por funcionários de grupos de poder industriais. Num quarto país, em contrapartida, funcionários do comércio retalhista unido num monopólio parcial, ou funcionários dos bancos conquistam *A 1* por um período mais ou menos prolongado. Ou, ainda, uma camada de funcionários constitui-se como *A 1* e domina um país também ideologicamente, usando a força para evitar que *B 1* se levante.

3. Neste contexto todos os grupos – tanto os económicos como os políticos – precisam de “ideologias”. Todos declaram defender a liberdade, a lei, e a humanidade. *B 1*, por exemplo, luta contra o “capitalismo”, contra a “reação”, a favor de “igualdade” e “progresso”, enquanto *A 1* diz lutar pela “verdadeira liberdade”, contra “a ditadura” e pela “verdadeira igualdade de direitos”. Também *A 2* tem uma ideologia, na maioria dos casos de carácter humanitário. É um “baile de máscaras das ideologias” (*Roepke*) e é fácil de reconhecer quem põe as máscaras. São grupos de dirigentes políticos e económicos que aspiram ao poder ou o defendem.

É característico que nesta luta de poder também se usam palavras com um conteúdo muito sério como “liberdade” ou “justiça” ou “direito” para se alcançar um objetivo bem determinado. São armas na luta, meios para conquistar ou defender o poder.

Mas a sua intenção é sempre impor os seus verdadeiros ou pretensos interesses. Deste modo surgem as

reivindicações de, por exemplo, apoios, garantias de preços, aumentos de salários, taxas aduaneiras, nacionalização, etc. As ideologias são instrumentos destinados a servir estes interesses.

No decurso dos séculos XIX e XX – e isto é mais um facto de grande importância – as ideologias que são os instrumentos destas lutas de poder têm assumido cada vez mais o carácter de evangelhos que conquistaram povos inteiros⁴. As crenças em deuses, gigantes e espíritos, que antigamente dominaram a relação do Homem com a natureza e que daí foram expulsas pela ciência da natureza, instalaram-se e alargaram-se na área da sociedade e da economia. O “capitalismo”, o “imperialismo”, o “marxismo” etc. são vistos como pessoas gigantescas ou fantasmas que orientam toda a vida social e dos quais todas as pessoas dependem. Os mitos substituem a razão. Vários evangelhos secularizados estão a colidir uns com os outros. A luta do “socialismo” contra o “capitalismo” transformou-se numa guerra de crença.

4. Rigorosamente falando, portanto, não são as massas, mas sim as diversas classes de dirigentes das massas que – na luta umas com as outras – tentam influenciar a política económica, arrastando as massas atrás de si com profecias secularizadas e argumentos de interesses. É neste contexto histórico que o problema da ordem deve ser visto. *Neste contexto pode de facto ser solucionado.* A economia e sociedade modernas industrializadas levantam não apenas uma série de novas tarefas, interdependentes, vitais e de ordem política que são de eminente di-

⁴ Ver *W. Rings*, *Die Entzauberung der Politik*, 1947.

ficuldade objetiva; mas inicia simultaneamente lutas de poder de classes dirigentes, que estão a perdurar e são determinantes para a política económica moderna. Como é que será possível nesta balbúrdia das lutas de poder e ideologias solucionar o problema da ordem política? Esta pergunta tem um peso extraordinário.

Será de todo possível fazer valer certos pensamentos sobre a política de ordem contra os tais corpos de poder? No entanto, impõe-se ainda uma outra pergunta, mais profunda: será que, no meio da batalha ideológica das classes dirigentes e dos grupos de interesses, existe de todo o conhecimento suficiente da ordem? Será mesmo possível desenvolver princípios de política económica que não sejam senão ideologias ligadas a interesses? Não podemos deixar de tomar esta pergunta cética muito a sério. Tem de se tornar a nossa própria pergunta.

A priori não podemos responder nem sim nem não. Sem dúvida, quem conhece as discussões de política económica tende a dizer que não. Mesmo assim, é preciso tentar evitar a subjetividade ideológica das lutas de poder e encontrar uma solução objetiva.

5. Há uma hipótese de que isto possa acontecer?

No ano de 1827 *Sismondi*, que viria a ter grande influência sobre o posterior pensamento político-económico, escreveu: “A sociedade está hoje sujeita a condições de existência totalmente novas, relativamente às quais não temos ainda nenhuma experiência”. Hoje, temos essa experiência. E a única hipótese de superar o problema da ordem é: explorarmos esta experiência, ocuparmo-nos com o objeto, prescindirmos de ideologias que provêm do passado. Dos 150 anos da industrialização que nos diversos Estados se desenvolveu através

de métodos muito diferentes, a humanidade poderia ter aprendido alguma coisa. Uma atitude realista é possível e aconselhável. Mas há uma mistura de *slogans* e ideologias antiquadas que, como uma névoa, paira sobre a realidade. *O que faz falta é fazer perguntas originais, espontâneas.*

Agora, portanto, é necessário compreender de raiz a questão da direção, na forma como se coloca *em concreto* no mundo moderno. E esta pergunta leva às formas de direção, assim como ao pensamento e à ação no âmbito das ordens.

III. CAPÍTULO

PENSAR EM ORDENS

1. Mudança e diversidade são uma característica essencial de toda a realidade económica. Apenas é preciso lembrarmo-nos daquilo que nós próprios vivemos. Antes de 1914, os processos económicos nos países europeus foram geridos de modo diferente do que depois de 1918, novamente de outro modo depois de 1929/32, e a partir daí havia uma sequência rápida das formas económicas, que ainda por cima eram diferentes nos vários países: Alemanha, Rússia, França, Inglaterra, etc. A realidade económica parece carecer de qualquer homogeneidade de formas. Nenhum momento histórico em nenhum país parece ter alguma semelhança com qualquer outro. Será impossível encontrarmos na realidade económica formas de ordem que possam ter alguma importância também para a política económica do futuro? Então conseguir-se-ia, em geral, ganhar pouco ou nada da experiência. Então a dúvida absoluta em relação à possibilidade de solucionar a nossa tarefa teria razão de ser.

2. Mas é neste ponto que entram os resultados da morfologia científica. Se quisermos sair do labirinto da imensa diversidade histórica que torna todo o conhecimento e toda a ação inseguros, é necessário procurar um ponto de Arquimedes, a partir do qual seja possível

conhecer a realidade económica nas suas formas e no decurso do seu dia-a-dia. Este ponto de Arquimedes que a morfologia nos fornece é o seguinte facto: sempre e por toda a parte, toda a operação económica se baseia em *planos*. Para superar a escassez, o Homem da Idade da Pedra, no décimo milénio antes de Cristo, fazia planos da mesma maneira que o camponês da Idade Média ou o trabalhador ou comerciante dos nossos dias. A exatidão com que os planos são elaborados é muito diferente de caso para caso. Mas é indiscutível que, em toda a parte e sempre, as operações económicas se baseiam em planos, e este simples facto constitui um sólido fundamento para toda a investigação futura.

A morfologia científica tem examinado a realidade económica de maneira exata, através do escrutínio de empresas e agregados familiares concretos do presente e do passado, a fim de descobrir de que forma estão relacionados com outros agregados familiares e empresas.

Em princípios de 1948, ferro e carvão foram atribuídos a uma fábrica de máquinas R. no lugar F. por instâncias administrativas centrais, recebendo a fábrica instruções para fornecer uma parte das máquinas construídas a compradores indicados por essas instâncias centrais e podendo vender a outra parte livremente a compradores privados. A empresa obteve alguns materiais, como por exemplo óleo, numa troca em géneros, outros materiais pagou em *Reichsmark*, fazendo o mesmo com os trabalhadores que lhe foram enviados pelos serviços de emprego. A maioria dos operários tinha uma horta na qual produzia, em economia autónoma, batatas e legumes para o seu consumo. O que é

que isto revela? A coexistência de várias formas de ordem: economia de administração central, economia de troca e economia autónoma. Poderíamos aprofundar esta questão consideravelmente mais e constatar que os preços de mercado da empresa – na medida em que estiver inserida na economia de troca – se estabelecem de formas muito diversas. Assim é possível que, para as máquinas que vende livremente, a empresa tenha um monopólio, enquanto que na compra de óleo está a competir com outras empresas. Numa segunda fábrica de máquinas encontramos as formas de organização noutra combinação: aí, por exemplo, não há nenhuma máquinas que sejam vendidas em mercado livre. No fim de 1948, depois da Reforma Monetária, a situação nestas duas fábricas e em muitas outras empresas e agregados familiares era consideravelmente diferente. A troca em géneros ficou reduzida, o mesmo acontecendo com as formas de economia autónoma e de administração central. Deste modo a análise individual de cada uma das diversas empresas e famílias mostra, em primeiro lugar, uma francamente avassaladora diversidade de fenómenos individuais a existir lado a lado e uma rápida mudança de formas. A seguir, porém, descobre-se rapidamente que as formas puras, das quais *todas* as ordens de economias e mercados concretos são compostas, frequentemente se repetem. Se alargássemos a nossa análise ao passado, encontraríamos o mesmo resultado. Se, por exemplo, investigássemos desta maneira empresas estatais egípcias do tempo dos Ptolemeus ou herdades do Leste da Alemanha do século XVIII ou grandes empresas comerciais da cidade de Colónia no século XV ou uma quinta do Oeste da

Alemanha do início do século XIX, é evidente que a individualidade e a diversidade das diversas economias individuais e das respetivas ordens económicas seriam muito pronunciadas. Mas toda esta multiplicidade histórica é formada pela fusão particular de relativamente poucas formas puras. Desta maneira a ciência de toda a realidade económica ganhou uma nova imagem. Apesar de cada momento histórico possuir um carácter específico, torna-se agora possível detetar formas contínuas e nessa base obter conhecimentos que podem ser fundamentais também para a política económica.

3. Para identificar estas formas puras individualmente e na sua totalidade, é necessário avançar até *àqueles* pontos em que todo o processo económico tem o seu início: até aos planos económicos. Verifica-se que a sua elaboração depende das formas em que a economia opera; e assim torna-se possível determinar as formas com exatidão através do estudo dos planos económicos ⁵.

⁵ Da literatura morfológica: *W. Eucken*, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6.^a ed., 1950; edição em português: Os Fundamentos da Economia Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, e um breve resumo em Nationalökonomie – Wozu?, 3.^a ed., assim como “Die zeitliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses und der Aufbau der Wirtschaftsordnungen”, Jahrbücher für Nationalökonomie, Vol. 159, 1944. *H. v. Stackelberg*, Marktform und Gleichgewicht, 1934; Die Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre; Die Grundlagen der Nationalökonomie, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 51, 1940 I; Probleme der unvollkommenen Konkurrenz, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 48, 1938. *H. Möller*, Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung, 1941. *L. Miksch*, Wettbewerb als Aufgabe, 2.^a ed. 1947. *E. Chamberlin*, The Theory of Monopolistic Competition, 2.^a ed. 1936 (com bibliografia). *R. Grupp*, Probleme und Mängel bei Aufbau und theoretischer Analyse der Marktform der vollständigen Konkurrenz, Tese de Doutoramento, Friburgo, 1947 (não publicada).

Numa palavra:

Em toda a história conseguem identificar-se duas *formas básicas* – não mais. O dia-a-dia económico de uma comunidade pode ser dirigido pelos planos de *um único* detentor de planos. Neste caso está-se perante a forma básica pura da “economia centralmente dirigida”. Se a comunidade é pequena, ou seja, se pode ser supervisionada por uma única pessoa, como acontece numa pequena família fechada, falamos de “economia autónoma”. Outra hipótese é tratar-se do planeamento central do processo económico de um povo inteiro. Neste caso é necessário um aparelho administrativo: “economia de administração central”. A outra forma pura é a “económica de troca”, na qual muitas economias individuais – empresas e agregados familiares – fazem planos de forma *independente*, entram no intercâmbio económico umas com as outras, existindo um automatismo dos mercados que os coordena. Tanto pode ser uma economia de troca de géneros como se pode usar um meio de troca geral, “dinheiro” (economia financeira). A economia dirigida centralmente é um sistema de subordinação sob um único detentor de planos. Na economia de troca a coordenação dos planos das economias individuais acontece através de preços ou valores de troca. As empresas e os agregados familiares entram em trocas uns com os outros na qualidade de quem oferece e quem procura, com efeito, em formas diferentes – as “formas de mercado”. Conforme a respetiva “forma de mercado”, as economias individuais constroem os seus planos de formas diversas e coordenam os mesmos de modo diferente. Do exame rigoroso dos planos das economias individuais de quem oferece e de quem procura resulta que devem ser distinguidas as seguintes formas de mercado:

Formas de Oferta

<i>Formas da Procura</i>	Concorrência	Oligopólio parcial	Oligopólio	Monopólio parcial	Monopólio (individual ou coletivo)
--------------------------	--------------	--------------------	------------	-------------------	------------------------------------

Formas de Mercado

Concorrência	Concorrência perfeita	Oligopólio parcial da oferta	Oligopólio da oferta	Monopólio parcial da oferta	Monopólio da oferta
Oligopólio parcial	Oligopólio parcial da procura	Oligopólio parcial bilateral	Oligopólio parcial da oferta limitado por um oligopólio parcial	Monopólio parcial da oferta limitado por um oligopólio parcial	Monopólio da oferta limitado por um oligopólio parcial
Oligopólio	Oligopólio da procura	Oligopólio da procura limitado por um oligopólio parcial	Oligopólio bilateral	Monopólio parcial da oferta limitado por um oligopólio parcial	Monopólio da oferta limitado por um oligopólio parcial
Monopólio parcial	Monopólio parcial da procura	Monopólio parcial da procura limitado por um oligopólio parcial	Monopólio parcial da procura limitado por um oligopólio	Monopólio parcial bilateral	Monopólio da oferta limitado por um monopólio parcial
Monopólio (Monopólio individual ou monopólio coletivo)	Monopólio da procura	Monopólio da procura limitado por um oligopólio parcial	Monopólio da procura limitado por um oligopólio	Monopólio da procura limitado por um monopólio parcial	Monopólio bilateral

4. Quando se trata de empresas e agregados familiares que estão interligados numa economia de troca, a sua coordenação é determinada não apenas pela forma do mercado, mas simultaneamente também pelo “sistema monetário”. A fábrica de máquinas – a não ser que faça uma troca em géneros – necessita de dinheiro. Possui um fundo de caixa. Os seus planos e operações dependem da procura dos seus clientes, que se exprime na oferta de dinheiro, e dos preços dos meios produtivos e do trabalho que têm de ser pagos em dinheiro. É possível mostrar que a coordenação dos muitos agregados familiares e empresas que compõem uma economia de troca é determinada também pelas formas de abastecimento monetário ou pelos sistemas monetários.

5. A ordem económica de um país consiste na totalidade das formas realizadas em cada caso, nas quais as diversas empresas e os diversos agregados familiares estão ligados entre si, ou seja, nas quais o processo económico se desenrola em concreto. É esta a definição. É óbvio que, precisamente na economia industrializada, as ordens económicas mudam a um ritmo rápido e são diferentes de país para país; mas, visto que se constituem de uma série limitada de formas puras, são comparáveis, sendo possível especificar as semelhanças e diferenças com exatidão ⁶.

É verdade que cada uma das ordens económicas – não interessa que seja a ordem económica inglesa de 1850 ou a alemã de 1930, etc. – é única, individual. Contudo, esta individualidade é o resultado da “fusão” de uma seleção diferente entre o número limitado das

⁶ Sobre o duplo conceito da ordem, ver anexo, p. 665.

formas puras. A ordem económica russa de 1949, por exemplo, consiste numa determinada fusão da forma de ordem económica de administração central, que é dominante, com formas de mercado da economia de troca e vários tipos de sistemas monetários. Cada mudança da ordem económica – por exemplo a grande transformação que aconteceu em 1948 na estrutura da economia alemã – é uma mudança das formas de ordem puras realizadas; é agora possível designá-la com precisão superando o *slogan*.

6. A morfologia nasceu de um impulso científico. Sem ela, o conhecimento da realidade científica é impossível. – Através da utilização do sistema morfológico que é obtido da economia real, ou seja das suas empresas e agregados familiares, é possível conhecer toda a economia real na sua estrutura organizativa. Desta maneira a ciência consegue ultrapassar em muitas designações imprecisas com “economia urbana”, “capitalista”, “socialista”, etc.

Penetrando na realidade, nos agregados familiares e fábricas, deve-se ir ao encontro das formas separando-as uma a uma das fusões com as outras formas. Quem construir modelos livremente sem procurar as formas na realidade está a brincar – nada mais. Se, por exemplo, o modelo de concorrência estiver a ser identificado de forma que todos os bens e todos os fornecedores sejam homogêneos em todos os aspetos, está a desistir da identificação da concorrência real como existe na prática.

7. Cada uma das instituições económicas deve ser compreendida no contexto da estrutura concreta da ordem em que está inserida: uma cooperativa ou um cartel ou sindicatos ou bancos emissores, aliás, até preços ou salários ou juros significam algo totalmente diferente,

por exemplo, numa ordem económica do tipo de administração central e numa ordem económica na qual dominam elementos da economia de troca, sendo que na economia de troca a função destas instituições depende da forma do mercado ou do sistema monetário. Para além disso, veremos que instituições jurídicas – como a propriedade, a liberdade de fazer contratos ou a responsabilidade – mudam de função de acordo com o tipo de ordem.

Ao identificar as formas económicas com precisão, a morfologia presta ainda outro serviço: fornece a base para se conhecer exatamente a articulação do *processo* económico do dia-a-dia. Dentro de cada uma das formas de ordem o processo económico desenrola-se de forma diferente. Deste facto todos os alemães tiveram uma forte noção quando, em 1948, depois da Reforma Monetária e com a mudança das formas de organização realizadas, o processo económico diário sofreu uma profunda alteração. Vejamos um outro caso muito simples: num ano, uma administração florestal pretende desfazer-se de 1000 metros cúbicos de madeira de pinheiro. Em alguns países utiliza métodos da economia de administração central, procedendo à distribuição da madeira entre as diversas fábricas e agregados familiares baseada nos seus planos centrais. Ou deixa a distribuição a cargo da economia de troca, realizando leilões onde os preços decidem. Por outro lado, a orientação da madeira para as diversas utilizações é muito diferente conforme a administração detenha um monopólio de oferta, ou os que querem comprar o possam fazer também junto de numerosos outros fornecedores nacionais ou internacionais, ou se estiver apenas um único fornecedor concorrente a operar, ou

seja, se existir um oligopólio, ou se os negociantes e serações compradores se juntarem para formar grupos monopolistas de procura, etc. Já aqui fica claro que o modo do abastecimento com bens depende muito geralmente da forma de ordem realizada. Dependendo da forma, os planos baseiam-se em dados de planeamento variados. Por essa razão, a morfologia é também a condição prévia para a análise teórica do processo económico⁷.

8. Mas isto ainda não esgota a sua importância.

Embora resultado do desejo de conhecer a realidade, a revelação das formas da realidade económica é simultaneamente *a condição prévia para a descoberta das formas de ordem úteis em termos de política económica*. Partindo da morfologia económica, podemos criar os instrumentos mentais que nos permitem determinar com precisão: quais as formas de ordem económicas que foram realizadas desde a Revolução Industrial; como é que dentro delas acontecia a direção do processo económico diário e qual era o efeito que isso tinha sobre as outras ordens do Homem. Talvez se consiga desta maneira encontrar as formas de ordem úteis das quais se está à procura.

A nossa pergunta é totalmente diferente daquela que hoje em dia é habitual, pois hoje a pergunta normalmente é: para onde é que o desenvolvimento histórico inevitável está a empurrar a política económica? Quem perguntar assim pressupõe que tanto a história como

⁷ Nota do autor à margem: “Formas de mercado abertas e fechadas”. Esta anotação leva à conclusão de que o autor neste ponto pretendia ainda tratar da questão dos mercados abertos e fechados. Ver sobre isto: *Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.^a ed., 1950, pp. 91 e sgts. Edição em português: *Os Fundamentos da Economia Política*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1998, pp.147 e sgts.

também a política económica têm um desenvolvimento inevitável. Esta pergunta antepõe uma ambiciosa fórmula à consideração da realidade. Considera a realidade económica e toma conhecimento da mesma apenas na medida em que parece confirmar a fórmula do desenvolvimento inevitável, por exemplo, do “capitalismo”⁸.

Em oposição a isto, a experiência deve valer sem ser adulterada. Evitando tais fórmulas, não devemos senão perguntar que formas de ordem a política económica tem possibilitado ou criado desde o início da industrialização, e responder à outra pergunta sobre quais as consequências que a sua realização tem trazido, ou seja, que provas deu.

⁸ Relativamente à crítica desta fórmula, ver capítulos XII a XV.

SEGUNDO LIVRO

EXPERIÊNCIA E CRÍTICA

Talvez seja útil subdividir a política económica da era industrial em duas épocas: a longa época da “política do *laissez-faire*” e a subsequente época mais curta das “experiências de política económica”. As duas épocas oferecem uma oportunidade francamente magnífica de ganhar experiência em relação à política económica: relativamente aos seus problemas, às tentativas de solução e aos seus sucessos e insucessos.

IV. CAPÍTULO

A POLÍTICA ECONÓMICA DO *LAISSEZ-FAIRE*

I. As Suas Doutrinas

1. Em que consistia a política económica do *laissez-faire*? A resposta é normalmente: era o tempo de uma “economia sem Estado”.

Um olhar rápido sobre a realidade histórica poderá demonstrar que a resposta está errada. O Estado criou precisamente neste tempo um rigoroso direito de propriedade, de contratos, de sociedades, de patentes, etc. Cada empresa e cada agregado familiar movia-se diariamente no âmbito de tais normas jurídicas estabelecidas pelo Estado, quer comprasse quer vendesse ou tomasse um crédito ou realizasse qualquer outra operação económica. Como se pode nestas circunstâncias falar de “economia sem Estado”?

Como era, então, na realidade a política do *laissez-faire*? Nesse tempo os Estados estabeleciam regras ou constituições para si próprios, com o intuito de construir um aparelho estatal capaz de funcionar e de proteger a liberdade das pessoas. Também criavam sistemas jurídicos através da introdução de códigos abrangentes. A decisão geral que tomavam desta maneira era válida

também para o sistema económico. Mas não se considerava que a supervisão da ordem económica no sentido dessa decisão global constituía uma tarefa particular do Estado. Existia a convicção de que no âmbito do direito uma ordem económica suficiente acabaria por se desenvolver por si própria. Esta política económica do *laissez-faire* baseava-se na convicção de que, havendo liberdade e mantendo-se o princípio do direito, formas adequadas – portanto, geralmente uma ordem económica conveniente – iriam naturalmente desenvolver-se a partir das forças espontâneas da sociedade, de baixo para cima. Apenas em alguns pontos – como no caso dos bancos emissores – se fez a tentativa de dar forma a partes do sistema económico. Mas em geral o Estado deixava as formas dentro das quais a economia operava ao critério dos privados. O levantamento dos inúmeros regulamentos, dos preços fixos, das proibições, das associações obrigatórias que tinham transitado da Idade Média e do tempo do mercantilismo acontecia sob a convicção de que por meio da liberdade se conseguiria realizar uma ordem muito melhor do que a anterior. Predominava a crença de finalmente ter sido descoberta e realizada a única ordem certa, natural, divina; a saber, a ordem em que as leis da concorrência perfeita determinam a produção e a distribuição. Quando, por exemplo, se procedia à abolição das proibições de importação e exportação ou quando se diminuía ou suprimia taxas aduaneiras, o objetivo era substituir os maus sistemas do comércio internacional por uma ordem melhor, em que o fluxo das mercadorias fosse orientado por preços concorrenciais. As forças e a lógica introduzidas por Deus nas coisas e também na economia eram

para ser respeitadas. Mais tarde, claro, no século XIX, esta fundamentação metafísica que tinha conferido a estas ideias a sua grande força impulsiva começou a desvanecer-se⁹.

2. A política do *laissez-faire* reinou essencialmente durante mais de cem anos. Em termos gerais, ela é a política económica do século XIX; mais precisamente, desde o início das grandes reformas no princípio e em meados do século XIX até 1914. Ora, como é sabido, nos fins dos anos 70 do século passado a política económica sofreu uma mudança em relação a intervenções: aconteceu na política comercial com o início da era de taxas aduaneiras protetoras. Com o intervencionismo já se iniciava um afastamento da política do *laissez-faire* e preparava-se a transição para a época de experiências de política económica. Mas tal não significava nenhuma renúncia por princípio de uma política que deixava a constituição da ordem da economia a cargo dos privados. Intervinha em pontos isolados no decurso do processo económico. Deste modo influenciava indiretamente também as formas como a economia operava, por exemplo, precisamente através da política aduaneira. Mas tratava-se apenas de intervenções pontuais. Não

⁹ Já *Montaigne* tinha defendido o princípio do *laissez-faire* como princípio geral da ação do Homem. Nos seus *Essays* (1580) já alerta não intervir em todos os acontecimentos, mas deixar a natureza seguir o seu curso. “Ela sabe do seu negócio melhor do que nós”. “Laissons fair un peu la nature” (ver *R. Eucken*, *Die Lebensanschauungen der großen Denker*, 20.^a ed., 1950, p. 321). Relativamente ao desenvolvimento da máxima de política económica: *A. Oncken*, *Laissez-Faire*, 1886; *A. Rüstow*, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, 1945; *J.M. Keynes*, *Das Ende des Laissez-Faire*, 1926, que evidentemente já não estava a perceber a grande importância da ideia fundamental desta política económica.

se aspirava a uma transformação fundamental da ordem económica. Por isso, podemos dispensar-nos de dar particular relevo à política económica intervencionista¹⁰.

Os êxitos da política económica do século XIX e do início do século XX eram significativos. Durante este tempo a industrialização impôs-se na Europa, e o abastecimento com bens de uma população que mais do que duplicou aumentou para um nível que nunca antes tinha sido atingido. Ao mesmo tempo, porém, surgiram transtornos: basta pensar nas crises e nas tensões sociais.

Na verdade, critica-se esta política económica de ânimo leve. Relata-se, por exemplo, as proezas realizadas pelo “capitalismo jovem” ou pelo “capitalismo liberal” ou pelo “*manchesterismo*” (Escola de Manchester), conta-se como este movimento construía sem dúvida grandes fábricas, mas lançava as pessoas na miséria. A crítica feita pelos saint-simonistas ou por *Sismondi* ou *Marx* é repetida com frequência, mas é antiquada, funciona com observações feitas nos primórdios da industrialização, desconhecendo o desenvolvimento posterior; desconhece também as formas de mercado e os sistemas monetários, sem o conhecimento dos quais a crítica não tem conteúdo.

Em contrapartida, os defensores desta política fazem referência aos seus grandes sucessos. Desta maneira, são dois partidos em confronto. Uns veem nela uma obra do diabo, os outros o paraíso perdido. Relativa-

¹⁰ Ver *W. Röpke*, Staatsinterventionismus, Handw. d. Staatsw., 4.^a ed., Vol. Supl. 1929; *L. v. Mises*, Kritik des Interventionismus, 1929; *M. St. Braun*, Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, 1929.

mente à política económica, não se ganha experiência nem de uma maneira nem da outra.

3. Em retrospectiva podemos constatar que esta política económica tem desempenhado duas funções importantes na história da economia.

Concebida e posta em prática nas suas partes essenciais no século XVIII e no início do século XIX, não se pense que ela sucedeu à industrialização; antes foi ela que tornou a industrialização possível. É verdade que os mentores deste sistema de política económica, por exemplo *Adam Smith*, não desejaram a industrialização; mas de facto a política da liberdade da atividade económica, da libertação da população camponesa, do comércio livre e da livre circulação criaram a condição prévia decisiva para o nascimento e a expansão da indústria moderna¹¹. Mas depois de a industrialização ter sido instalada, a política económica liberal assumiu uma nova tarefa, a saber, a tarefa de organizar a economia industrial. Esta foi – do ponto de vista da História – a sua segunda grande função, que desempenhou durante décadas na Inglaterra, na Alemanha, na França, nos Estados Unidos e em muitos outros países. É esta função que é importante para o problema da política de ordem dos nossos dias. *A política económica do laissez-faire foi uma tentativa de resolver o problema da ordem com métodos da economia mercantil.*

4. A discussão desta política económica – como a de qualquer outra – só pode ser bem sucedida quando se parte dos factos, ou seja, dos acontecimentos concre-

¹¹ Ver *G. von Schulze-Gaevernitz*, Die industrielle Revolution, Archiv f. Sozialw., Vol. 66, 1931; *W. Hoffmann*, Stadien und Typen der Industrialisierung, 1931; *H. Dietzel*, Technischer Fortschritt und Freiheit der Wirtschaft, 1922.

tos nas empresas e nos agregados familiares. Dado que em cada uma das empresas e dos agregados familiares acontece apenas uma parte muito pequena do processo económico global, a sintonização dos planos e processos em todas as empresas e famílias é – como temos visto – a questão decisiva da política económica. Nas ordens económicas do tipo da economia mercantil, esta sintonização ou coordenação depende – como também sabemos – do tipo de dinheiro com o qual as empresas e os agregados familiares se relacionam, e das formas de mercado realizadas. Já por essa razão todas as tentativas de medir este tipo de ordens económicas todas pela mesma bitola e fazer um juízo global está condenado ao fracasso. Pode imaginar-se que no sistema económico do país *A* o dinheiro circule como uma mercadoria e que estejam concretizados a concorrência perfeita, o monopólio de oferta e o oligopólio de oferta em partes aproximadamente iguais. No país *B* pode o dinheiro ser criado através da concessão de créditos, e existir uma total predominância de mercados de concorrência. O importante agora é que a coordenação das famílias e empresas é feita de maneiras completamente diferentes nos dois países, quer dizer, que o sistema de direção é outro e que produção e distribuição divergem uma da outra. A análise crítica tem, portanto, de se ocupar das formas de mercado e dos sistemas monetários que estavam implementados.

5. Do ponto de vista económico, as duas ideias-base do *laissez-faire* consistiam no seguinte: deveriam ser os consumidores a deter o controlo sobre o processo económico do dia-a-dia, e ao mesmo tempo este processo económico diário deveria ser orientado por meio

da coordenação das economias particulares a planear livremente – portanto, dos agregados familiares e das empresas – através do automatismo do preço. “O objetivo e a finalidade de toda a produção é o consumo”, tinha dito *Adam Smith*, “e os interesses do produtor devem ser tidos em consideração apenas na medida em que são necessários para promover os interesses dos consumidores. Esta máxima é tão completamente óbvia que seria despropositado tentar prová-la”¹². Os preços, porém, que se formam nos mercados livres devem ser e serão preços de concorrência e tornarão possível que a gestão da produção em todos os seus detalhes seja feita com exatidão, que as necessidades sejam satisfeitas da melhor forma e que simultaneamente todas as pessoas gozem de um grau de liberdade suficiente.

Levanta-se a pergunta sobre se esta política económica conseguiu de facto alcançar aquilo que pretendia, ou seja, a coordenação de todas as famílias e empresas livres, havendo uma orientação razoável para se atingir o melhor abastecimento possível com bens de consumo, o melhor desenvolvimento das forças produtivas e um equilíbrio geral. Pergunta-se ainda qual foi o desempenho das formas de ordem em relação à questão social, em relação à conexão com outras ordens e na realização da liberdade do Homem. A resposta tem uma importância que ultrapassa o fator histórico. Os problemas de ordem que são levantados pela política económica do passado são problemas universais que são sempre importantes, mas que hoje em dia pelo desenvolvimento dos factos se

¹² *A. Smith*, *Wealth of Nations*, Livro 4, 8.º Capítulo, edição de George Routledge and Sons, London, sem indicação do ano, p. 517.

tornaram particularmente atuais. Basta mencionar apenas o problema do monopólio ou o abastecimento com dinheiro através da concessão de créditos.

A nossa discussão que parte de factos históricos, tem portanto um carácter fundamental.

II. As Formas do Mercado – O Problema do Monopólio

A. A Condução do Processo Económico

1. *A Tendência para a Formação de Monopólios*

Originalmente a política económica do *laissez-faire* baseava-se na convicção de que na sua vigência haveria concorrência em todo o lado, que no regime de concorrência a mão-de-obra e os fluxos de bens seriam distribuídos de forma razoável entre as empresas e as famílias e que as necessidades seriam satisfeitas da melhor forma.

Verificou-se, no entanto, que foram frequentemente outras formas de mercado as realizadas, até porque esta política económica garantia também a liberdade para as unidades económicas se juntarem, deste modo eliminando a concorrência. Surgiam monopólios de empregadores em muitos mercados de trabalho locais, monopólios ou oligopólios em numerosos mercados de mercadorias locais, e cartéis com vastos domínios. Há políticos económicos liberais que se opõem dizendo que os monopólios nasceram apenas após os finais

dos anos 70 quando a política do *laissez-faire* estava já a degradar-se e o intervencionismo se estava a expandir; e deram como exemplo os cartéis que nasceram por causa da política comercial protecionista. Mas não têm razão. Certamente a política intervencionista, como a política aduaneira, fomentou fortemente a formação de monopólios e de oligopólios. Mas já antes havia cartéis e posições monopolistas ou de oligopólio nos caminhos de ferro ou nas fábricas de cimento ou fábricas de máquinas ou siderurgias que forneciam os mercados locais. Noutras indústrias – por exemplo na exploração de carvão na Alemanha – têm desde o fim do século passado surgido cartéis sólidos, embora esta exploração não fosse protegida por taxas aduaneiras.

Ao mesmo tempo, monopólios de procura nos mercados de trabalho contribuíram consideravelmente para o aparecimento da questão social.

Quem oferece e quem procura tenta sempre evitar a concorrência – onde quer que seja possível – e adquirir ou defender posições de monopólio. Em todos os lugares e em todos os tempos há uma forte inclinação para eliminar a concorrência e adquirir posições monopolistas. Todos procuram oportunidades para se tornarem monopolistas. Por que razão é que três padeiros numa cidade do século XIII haveriam de fazer concorrência uns aos outros? Antes, combinam entre si e formam um monopólio, tentando para além disso defender-se contra mais concorrência. Anteriormente foi semelhante, é assim nos nossos dias e será assim no futuro. Os empregadores no mercado de trabalho, os indivíduos que oferecem ou procuram nos mercados de mercadorias ou os trabalhadores aspiram a posições de monopólio.

A “tendência para formar monopólios” existe universalmente – é um facto que toda a política económica tem de tomar em consideração. Era assim também no período da política económica liberal.

A realidade de então mostra, portanto, o efeito que a realização de outras formas de mercado tem sobre o processo económico.

2. Monopólios e Monopólios Parciais – Critérios

a) A contradição de um dos mais antigos críticos da política económica liberal, *Charles Fourier*, foi desencadeada entre outros pelo facto de ele, enquanto empregado de uma empresa comercial, ter recebido ordens para deitar arroz ao mar durante um período de fome. Tais casos de destruição de provisões não são raros quando um mercado é dominado por monopólios ou monopólios parciais: foram destruídos especiarias, trigo, café, para apenas indicar uns exemplos. Certamente, não só na era da política económica liberal, mas precisamente também na era do mercantilismo durante a qual a *East India Company*, por exemplo, frequentemente dava ordens para a destruição de provisões.

Porque é que isto acontece é algo que pode ser ilustrado com um simples exemplo. A administração de um monopólio dispõe de uma reserva de dois milhões de sacos de café que pretende vender até à próxima colheita. Uma sondagem do mercado mostra que, em função dos vários preços, pode contar com as seguintes vendas, aproximadamente.

Preço por saco em marcos	Venda em milhões de sacos	Rendimento total em milhões de marcos
100	1	100
90	1,2	108
80	1,5	120
70	1,9	133
60	2	120

O ponto do rendimento líquido mais alto encontra-se, portanto, numa venda de 1,9 milhões de sacos ao preço de 70 marcos/saco. Consequentemente, é uma vantagem para o monopolista destruir 100.000 sacos de café como, aliás, tem acontecido frequentemente em tais casos. Se há destruição (ou não) depende – como mostra o exemplo – do volume da colheita e da elasticidade da procura.

Pode responder-se que a administração do monopólio não é obrigada a atuar desta maneira. Poderia, por exemplo, fixar o preço em 60 marcos, evitando assim a destruição de provisões e fornecendo o mercado otimamente. A objeção é correta. Porque, se proceder segundo o “princípio do melhor abastecimento possível”, descerá o preço para 60 marcos. Todavia, se pretender atingir o “rendimento líquido mais alto possível”, chegará à conclusão de destruir as reservas. Pode também optar por um preço entre 60 e 70 marcos, havendo neste caso a destruição de uma parte mais pequena das reservas. Também pode manter o preço no caso de a procura se alterar, não se adaptando, portanto, à procura alterada. Vemos, assim, que o preço e a quantidade vendida não estão totalmente determinados, dependendo dentro de certos limites da arbitrariedade do monopolista. Contudo, fica

patente ao mesmo tempo em que condições acontece a destruição de reservas.

Esta descrição muito simples, que deixa de fora todas as complicações – por exemplo, a diferenciação de preços – deverá ser suficiente para discutir o caso de como um monopolista de oferta procede à utilização de uma *dada reserva*.

O resultado é importante para a política económica. Exceto no caso marginal de o monopolista fixar o preço em 60 marcos, os preços não indicam a escassez com exatidão, mas fazem com que ela pareça maior do que de facto é. Deste modo são destruídos bens que poderiam ser utilizados para satisfazer necessidades, enquanto que, se houvesse concorrência geral, seriam totalmente encaminhados para o abastecimento com bens de consumo. Mas quando a política económica garante a liberdade de planeamento e de ação às várias empresas e agregados familiares, ela faz isso porque pressupõe que os planos e as ações das várias empresas e famílias são coordenados entre si de forma adequada, servindo todos eles em conjunto para o abastecimento de consumidores com bens. Cada uma das empresas *deve* aspirar a ser rentável. Fazer com que desta maneira a empresa sirva o interesse global – sem ela própria poder ter a visão global disso – é a função do sistema de preços, pelo qual o cálculo económico das empresas se guia. Na realidade os gerentes das várias empresas individuais não podem saber quais dos bens são mais úteis para os consumidores do que outros (o gerente de uma fábrica de sapatos, por exemplo, não pode saber, se são os sapatos para homens, senhoras ou crianças). Através do mecanismo dos preços cada uma das empresas deve ser levada a fornecer atempadamente

os produtos certos no tempo certo. No sistema dos preços é suposto a astúcia da ideia vingar, por assim dizer. Neste sistema de gestão, tanto os ganhos como as perdas têm também as suas funções.

Todavia, no caso da oferta monopolista de uma dada reserva, pode surgir, como mostra o exemplo do monopólio do café, uma discrepância entre o cálculo da rentabilidade e o interesse das outras economias individuais. Neste ponto o sistema de direção da economia global falha. O cálculo da rentabilidade do monopolista não resulta necessariamente no melhor abastecimento possível do mercado. Nesta medida, portanto, a mecânica da direção da economia é defeituosa. E ainda um segundo ponto: aqui os orientadores determinantes do processo económico não são os consumidores – como era intenção da política económica liberal. Antes pelo contrário, o monopolista consegue retirar uma parte do abastecimento existente aos consumidores.

Já este caso mostra que o monopolista sabe que pode decidir o preço ou que a formação do preço no mercado depende da sua oferta. O monopolista de café está consciente de que o preço do café desce se oferecer uma maior quantidade de café. Daí resulta a estratégia de mercado do monopolista. Completamente diferente é a situação em que há muitos comerciantes de café a oferecer o seu produto no mercado uns ao lado dos outros, satisfazendo cada um apenas uma pequena parte da procura e cada empresa considerando o preço do café como um dado fixo que é independente da sua oferta. Nestas condições há concorrência na oferta que faz com que cada um tenha de vender ao preço de 60 marcos e que não sobre nenhum saco que possa ser atirado ao mar.

b) Esta diferença é importante também para a compreensão de um segundo caso, a saber, quando o monopolista não fornece bens de um *stock* já existente, mas sim quando está a produzir em produção corrente com um dado aparelho produtivo, portanto, quando oferece produtos vindos de “produção corrente”: a fábrica de gás de uma cidade, os caminhos de ferro, a fábrica química cujos medicamentos beneficiam de uma posição monopolista ou o consórcio coletivo-monopolista de gusa, no qual vários altos fornos são associados.

Então os custos de produção ganham uma importância decisiva para os planos e as ações do monopolista. Todos os diretores de empresa sabem isso. Neste contexto é essencial ter presente qual é, de modo geral, a função do cálculo de custos para a orientação do processo global¹³.

Então, como é que o monopólio de oferta influencia a direção do processo económico quando existe um determinado aparelho produtivo¹⁴. O problema coloca-se

¹³ Sobre o princípio dos custos, veja mais a frente, pp. 160 e sgts. – O critério decisivo para o ótimo abastecimento com bens é o cálculo de custos marginais, também no caso em que o processo económico não é orientado tanto para a satisfação de necessidades dos consumidores como para os planos de investimento das repartições centrais – portanto, também quando não existe um sistema de coordenação, mas sim de subordinação. Nas considerações que se seguem partimos primeiro de uma determinada distribuição dos rendimentos. Mais tarde teremos de discutir também esta pressuposição.

¹⁴ Sobre isto *A. Cournot*, Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, 1838, ed. alemã 1924; *H. v. Stackelberg*, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 1848, pp. 185 e sgts.; *E. Schneider*, Reine Theorie monopolistischer Wirtschaftsformen, 1932 e: Einführung in die Wirtschaftstheorie, 1949, pp. 242 e sgts.; *F. Klebs*, Kartellformen und Preisbildung, 1939; *L. Miksch*, Zur Theorie des Gleichgewichts, Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 1948, Vol. 1.

de maneira diferente conforme se trata de um monopolista individual ou de um monopólio coletivo, ou seja, se se trata, por exemplo, de uma empresa de caminhos de ferro monopolista ou de um consórcio da indústria de porcelanas.

O *monopólio individual*, que é aquele que a ciência prefere analisar – atinge o máximo de rendimento líquido quando os custos marginais são iguais ao resultado marginal, ou seja, numa zona em que os custos marginais são mais baixos do que o preço. A fábrica monopolista de sacarina não produz a quantidade suficiente para que os custos das últimas unidades sejam iguais ao preço da sacarina. Porque – ao contrário de quem oferece em situação de concorrência – enquanto monopolista toma em consideração a reação dos que procuram a sua oferta. Assim, não vale a pena aumentar a oferta de tal forma que o preço da sacarina atinja os custos marginais.

Costuma dizer-se que no mercado monopolista da oferta existe equilíbrio. Isto é correto apenas dentro de determinados limites. Certamente que a oferta dos caminhos de ferro, da fábrica de gás, da fábrica de sacarina etc. é suficientemente grande para que cada comprador que é capaz e está disposto a pagar o preço monopolista, possa transportar os seus bens ou comprar gás ou sacarina. Nesta medida existe um “equilíbrio monopolista”, um “quase-equilíbrio”. No entanto, há duas observações a fazer: este quase-equilíbrio monopolista não está definido inequivocamente. Porque é possível que o monopolista baixe o preço e deste modo consiga um melhor abastecimento da população. Neste caso a distância entre os custos marginais e o preço torna-se mais pequena – até desaparecer por completo quando se atingir o

ponto do melhor abastecimento possível. Portanto, não se sabe com absoluta certeza onde é que se estabelece o quase-equilíbrio e qual é realmente o grau de abastecimento com gás, sacarina etc. Mais importante é um segundo aspeto: enquanto houver uma distância entre o preço e os custos marginais, o equilíbrio geral da economia nacional ficará perturbado. *Naquelas* empresas que fazem parte de um monopólio de oferta, o aparelho produtivo de um país não está a ser otimamente usado. Não serão dirigidas para elas tanta mão-de-obra e tantas matérias-primas e não serão produzidos tantos bens como é necessário para superar a escassez o mais completamente possível. Nestes casos, a coordenação entre os diversos ramos de produção não é suficiente. É precisamente a não-realização do princípio dos custos marginais que indica que estes monopólios estão a impedir a tendência do processo económico para atingir o equilíbrio geral. Nem o cálculo económico das empresas desempenha a função macroeconómica de que falámos.

Diferente é a influência que o *monopólio coletivo* exerce sobre a gestão do processo económico. Para dar um exemplo: num determinado país as setenta fábricas de lâminas de barbear que existem e que até ao momento estavam em concorrência umas com as outras juntam-se num simples cartel de preços, aumentando o preço em 10%. Como as diversas fábricas continuam a operar segundo o princípio dos custos marginais, aumentam a produção de lâminas de barbear. Mas o preço mais alto faz com que a escassez das lâminas de barbear pareça maior do que é: neste ponto falha a indicação que o preço dá sobre a importância do produto. Não existe a segunda condição prévia que tem de estar preenchida para a realização “completa” do

princípio dos custos marginais. O mercado não está em equilíbrio; produz-se relativamente demasiado.

Desde meados do século XIX, esta forma de monopólio coletivo foi realizada em milhares de casos. São os simples cartéis de preço. A sua peculiar falta de equilíbrio explica os destinos que sofreram: desmoronaram-se rapidamente ou transformaram-se noutras formas de cartéis. Mas raramente eram estáveis e continuavam a funcionar em pleno. As empresas frequentemente desfazem-se das suas produções abaixo dos preços estabelecidos violando, portanto, o acordo do cartel. Ou libertam-se através da rescisão, para poderem vender os seus *stocks*. Quando se tentava limitar a produção das diversas empresas, ou seja, adaptar a produção ao preço mais alto, o desenvolvimento avançava na direção oposta. Então, os cartéis de preços transformavam-se em cartéis territoriais ou cartéis de quotas, ou também em sindicatos. Através da criação das chamadas formas de cartéis superiores evitava-se que as empresas produzissem segundo o princípio dos custos marginais. O objetivo de um sindicato é incitar os seus membros a comportarem-se como se existisse um monopólio individual. Lembremo-nos, por exemplo, dos sindicatos das minas de carvão e da indústria siderúrgica na Alemanha. É verdade que assim se atinge um equilíbrio monopolista parcial, mas o equilíbrio geral mantém-se permanentemente perturbado.

c) Em cada empresa é preciso resolver três questões interligadas. Quais as disposições que vou tomar relativamente a um *stock* existente de trigo, ervilhas ou cevada cuja colheita fiz anteriormente? O quê, quais frutos e que quantidades vou produzir este ano? Estas são as

perguntas a que o gerente de uma propriedade agrícola tenta dar resposta com a ajuda dos seus planos económicos e da respetiva execução. E agora a terceira questão: Deve alterar-se o aparelho produtivo, os estábulos, os celeiros etc.? Este é o problema do investimento. Como a propriedade agrícola, também a fábrica de tecidos ou a fábrica de máquinas tem de decidir constantemente como devem ser usadas as mercadorias que produziram anteriormente e têm em *stock*, o que deve ser produzido continuamente e, por fim, se devem alterar o seu aparelho de produção, aumentá-lo ou até reduzi-lo. É decisivo para o abastecimento com bens que estas decisões – incluindo as que dizem respeito aos investimentos – sejam coordenadas corretamente umas com as outras.

Como vimos, as duas questões acerca da disposição de “*stocks* existentes” e acerca da “produção permanente” são resolvidas de formas diferentes no contexto de diferentes formas do mercado. Isto é válido também para a terceira questão. Como é que o investimento e a coordenação dos investimentos são influenciados pelas formas do mercado? A pergunta agora não é porque esta mina de carvão decide desta ou de outra maneira sobre os seus “*stocks* existentes” ou porque produz diariamente uma determinada quantidade de carvão em “produção permanente”, mas sim porque é que constrói um novo poço ou uma nova fábrica de coque. Uma análise completa mostraria que a mina de carvão se comporta de forma diferente consoante está em concorrência com muitas outras minas ou na luta entre oligopólios ou no frágil equilíbrio oligopolístico ou se detém um monopólio parcial ou, ainda, se pertence a um sindicato. Também neste contexto escolhemos a pergunta sobre como

o monopolista se comporta em comparação com o fornecedor num mercado de concorrência.

Conhecem-se os muitos casos nos quais o monopolista não investe porque a concorrência não o obriga à racionalização: os caminhos de ferro com uma frota de vagões totalmente obsoleta, a fábrica química com instalações que provêm de tempos antigos e teriam sido substituídas há muito tempo se houvesse a pressão da concorrência. Nestes casos investe-se a menos, a combinação dos meios de produção não é a melhor possível, ou seja, não corresponde ao atual conhecimento tecnológico. Isto quer dizer que o monopólio leva a um subinvestimento parcial.

Todavia, o monopolista *não é obrigado* a agir assim. Pode fazer o contrário. Em vez de distribuir o lucro do monopólio, pode investi-lo. Existem caminhos de ferro que – sem perigo – estão a investir demais. O monopolista consegue ficar com uma parte relativamente grande de capital para ele para fins de investimento. Porque para ele enquanto monopolista o risco é relativamente reduzido. A eletrificação de um comboio acontece mais facilmente se a companhia de caminhos de ferro detém um monopólio do que se tiver de contar com a concorrência de transportes fluviais ou de automóveis. Também os bancos e outros mutuantes preferem conceder créditos a monopólios – precisamente porque operam com menor risco. Agora acontece, então, o contrário: uma parte excessivamente grande do capital da economia nacional é investida em vagões de comboios e no seu equipamento, na eletrificação de comboios, no alargamento de fábricas de cimento, etc. enquanto outros investimentos que satisfariam necessidades mais prementes dos consumidores – por exemplo, a construção de habitações – ficam por fazer.

Também na orientação dos investimentos o monopólio coletivo tem mostrado e continua a mostrar traços peculiares: é sabido que na luta por quotas entre membros de sindicatos os investimentos muitas vezes não são feitos com a intenção de produzir com as instalações, mas sim para conquistar ou defender uma quota maior. Pode pensar-se, por exemplo, no desenvolvimento da indústria alemã de potassa depois da criação do sindicato de potassa. Aliás, vê-se aqui que, regra geral, os sindicatos não conseguem executar por muito tempo a mesma política que o monopolista individual.

Cada investimento exige investimentos complementares. Por exemplo, numa pequena e fechada economia familiar certamente não passa pela cabeça do gerente construir um estábulo maior, a não ser que seja levado a isso por um planeado aumento do número de reses. E, quando estiver a construir o estábulo, preocupar-se-á ao mesmo tempo com o aumento *proporcional* das carroças, da produção de forragem, etc. Se assim não for, o investimento não fará nenhum ou fará apenas pouco sentido economicamente. Já nesta pequena economia familiar é preciso uma série de avaliações e planeamentos difíceis, para executar um simples aumento do número de reses, da cultura de forragem e do estábulo de modo a que os investimentos estejam coordenados entre si, ou seja, que haja um equilíbrio. Mas, na economia moderna, a escolha e a decisão sobre a dimensão correta das incalculavelmente diversas possibilidades de investimento são consideravelmente mais complicadas. Cada investimento, por exemplo, numa mina de carvão ou numa fábrica de papel exige investimentos complementares destinados à produção dos meios produtivos e à transformação

dos produtos. Como se sabe, é a mecânica dos preços e juros, que supostamente deve efetuar a distribuição do capital pelas várias empresas e pelos vários projetos de investimento, portanto, que deve fazer a seleção. Porém, quando existem monopólios, esta mecânica de direção não pode funcionar de forma satisfatória. No âmbito do monopólio (e do oligopólio) é em certa medida o acaso que decide se se investe e quanto. Pode orientar-se capital a menos ou capital a mais para dentro das empresas monopolizadas: enquanto *uma* das fábricas de gás monopolizada pode continuar a trabalhar com instalações antiquadas, a *outra* pode inovar radicalmente e investir muito capital. Aqui em certa medida reina o acaso, a dependência da posição pessoal da gerência. Se uma administração monopolista de caminhos de ferro contrair grandes empréstimos para eletrificar alguns trajetos, poderá com isso investir o capital de forma errada; talvez esse capital fosse investido muito melhor na construção de estradas ou em várias fábricas de máquinas ou fábricas de tecidos, etc. Também é possível que essa eletrificação aconteça com demasiado atraso, devendo, perante as possibilidades de fornecimento com energia elétrica, ter sido feita muito mais cedo. Na situação do monopólio não é possível descobrir se um ou o outro é o caso. A mecânica de direção do fluxo de capital é insegura. Assemelha-se ao mecanismo de condução dum automóvel que está solto. É o acaso que decide se o aparelho produtivo do monopolista de oferta se enquadra ou não no sistema de equilíbrio dos investimentos.

Muitas vezes há monopolistas que investem com relativa força, sendo capazes de inovar rapidamente o seu aparelho produtivo e adaptá-lo sempre ao nível mais

recente do conhecimento tecnológico. Esta observação tem levado alguns autores – por exemplo *Schumpeter* – a considerar o monopólio de oferta uma forma economicamente superior de mercado. Pela mesma razão também há peritos que têm frequentemente a tendência de avaliar o monopólio favoravelmente. Uma empresa monopolista que produz máquinas de fazer sapatos pode usar o seu lucro monopolista para realizar investimentos, para melhorar constantemente o seu parque de máquinas. Devido à sua posição de monopólio, é capaz de obrigar as fábricas de sapatos, e no fim de contas também os compradores de sapatos, a pôr à sua disposição um montante que resulte do preço mais alto de monopólio, montante esse que investe. A “poupança forçada” – mais corretamente a “renúncia ao consumo forçada” – não é causada apenas pelo aparelho moderno de crédito, mas sim também por monopólios. (Neste contexto poderia mostrar-se que este processo de poupança forçado por parte dos monopólios acontece de maneiras diferentes nas várias formas de mercado monopolistas.) O comprador de sapatos, portanto o consumidor, é obrigado a reduzir o seu consumo, quer dizer, a reduzir em certa medida também o uso de meios produtivos que, por exemplo, produzem têxteis, habitações, etc. O fluxo de capital é preferencialmente dirigido para a produção de máquinas para fazer sapatos à custa de outros ramos de produção. A rápida inovação dos equipamentos técnicos desta fábrica de máquinas para fazer sapatos talvez possa ser interessante em termos tecnológicos. Em termos económicos, no entanto, o que é importante é superar a escassez de *todas* as mercadorias na proporção correta. É verdade que, devido à sua posição monopolista, a

empresa consegue atrair mais capital e tornar este investimento mais rentável. Sem monopólio teria investido menos, o parque de máquinas seria renovado menos rapidamente, mas outros ramos de produção teriam mais meios produtivos à sua disposição e o abastecimento com bens de consumo – que no final de contas é o que mais importa – seria geralmente melhor.

Portanto, a admiração pelo aparelho tecnológico do monopolista não faz nenhum sentido em termos económicos.

d) Neste ponto é preciso voltar à oferta monopolista de produção permanente. Porque é necessário completar o resultado obtido até agora. Como a construção do aparelho produtivo no caso do monopólio carece de direção segura, os custos com os quais o monopolista conta na produção corrente também não terão necessariamente de refletir a escassez dos meios de produção de forma correta (pág. 71). A fábrica de sacarina da qual falámos, a fábrica de gás, os caminhos de ferro etc. podem, enquanto monopolistas, incorrer em custos demasiado altos – precisamente porque o seu aparelho produtivo não corresponde às relações de escassez podendo, por exemplo, o seu aparelho tecnológico ser demasiado primitivo ou demasiado luxurioso.

Este facto é de considerável importância para a explicação da realidade e também para a política económica. Não se deveria considerar que as curvas dos custos no caso do monopólio e no caso da concorrência têm a mesma natureza. É provável que uma fábrica de sacarina monopolista tenha uma curva de custos diferente da de fábricas de sacarina que oferecem em concorrência. Também a teoria económica deveria ter este facto em

conta na comparação dos custos totais, dos custos marginais, dos custos médios e dos lucros marginais.

Porém, este facto tem também um grande significado em termos de política económica. Neste ponto o controlo do monopólio encontra o seu maior obstáculo. Pois não se pode sem mais nada basear nos custos de um monopolista. Muito provavelmente, esses custos são “errados”, o que quer dizer que não correspondem às verdadeiras relações de escassez. Isso é válido tanto para monopólios individuais como para monopólios coletivos: ou seja, por exemplo, para uma fábrica de aço monopolista assim como para um sindicato de fábricas de aço cujos membros, na luta pelas quotas, chegaram a custos errados.

e) Se fôssemos observar um país na perspectiva de um pássaro, se olhássemos os fenómenos, por assim dizer, numa perspectiva macroeconómica, ficaria claro que diariamente as reservas existentes de trigo, ferro, cabedal, pão e outros meios de produção assim como os bens de consumo por gastar estão a fluir, quantidade parcial por quantidade parcial, para as várias empresas e os vários agregados familiares. Relacionada com isto, a produção corrente processa-se dia após dia nas fábricas de ferro, nas fábricas de sapatos, nas propriedades agrícolas, nas padarias e em todas as restantes empresas do país utilizando o aparelho produtivo existente. E ao mesmo tempo há uma mudança lenta – mas bem visível se o período de observação for algo mais longo – de todo o aparelho produtivo do país: surgem fábricas de ferro, fábricas químicas, habitações etc. Dos inúmeros planos e ações das muitas empresas e agregados familiares, nas ordens do tipo economia mercantil esta tare-

fa tripla da orientação da economia é superada de forma entrelaçada. Cada agregado familiar e cada empresa resolve-a separadamente em relação à sua própria área de ação. A sua coordenação é tarefa do sistema de preços. Verificou-se, contudo, que a existência de monopólios perturba esta coordenação dos planos e das ações de todas estas empresas e todos estes agregados familiares no sentido de realizar um processo económico equilibrado da sociedade, que a aproximação ao equilíbrio geral se consegue apenas por acaso, que a contabilidade económica das economias autónomas é incorporada de modo falsificado e não de modo razoável no processo global, e que os consumidores são destronados.

Este resultado é confirmado também por um facto bem conhecido: a inflexibilidade dos preços dos monopólios. Na economia industrial moderna, com a rápida alteração dos seus dados, os graus de escassez dos bens mudam constantemente, sendo precisa uma adaptação através de contínuas modificações de preços para conseguir a aproximação ao equilíbrio geral. Mas o monopolista não tem de se adaptar. Um exemplo: uma invenção tecnológica e a sua aplicação tornam possível que numa fábrica monopolista de eletricidade as tarifas sejam reduzidas, o que se poderá tornar importante para o futuro desenvolvimento económico da zona. Mas a fábrica de eletricidade monopolista não é obrigada a fazê-lo; deixa as tarifas inalteradas. Obviamente, esta rigidez dos preços será eventualmente quebrada por lutas monopolistas.

3. Lutas entre Monopólios

a) Três grupos de empresas de petróleo ou duas companhias de caminho de ferro lutam uns contra os outros, um sindicato parcialmente monopolista de cimento combate terceiros que até aí viviam na sombra do sindicato. Um sindicato de fábricas de laminagem de alumínio impede a subida de uma nova fábrica influenciando fornecedores de máquinas, mutuantes e compradores. Isto são alguns exemplos de “lutas entre monopólios”. Também as lutas entre monopólios são fenómenos flagrantes da história económica dos séculos XIX e XX. Mas também a história económica mais antiga, por exemplo, da Idade Média, está repleta de tais lutas. Nos nossos dias, porém, e já no século XIX, assumiam maiores dimensões por causa da industrialização. Um dos mais importantes meios desta luta entre monopólios é o *bloqueio*: por parte dos fornecedores de material, das vias de abastecimento e de escoamento, do crédito, dos clientes que compram do rival, das patentes (patente de bloqueio); greves e *lock-outs* são também bloqueios. Formas mais suaves de bloqueio são contratos exclusivos e descontos de fidelidade que perdem a sua validade quando o comprador compra do terceiro rival. Para além disto, subcotações sistemáticas – “preços de combate” – são armas poderosas na luta entre monopólios. Já em 1912 *Kestner* deu uma descrição explícita das lutas dos monopólios na Alemanha, e a literatura americana sobre *trusts* assim como a crítica de *trusts* na América estão repletas de fenómenos semelhantes ¹⁵.

¹⁵ *F. Kestner*, *Der Organisationszwang*, 1912, 2.^a ed. redigido por *O. Lebnich*, 1927; *F Böhm*, *Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933. Sobre a análise teórica: os trabalhos de *Miksch* e *Stackelberg*.

Antigamente – nos tempos de *Sismondi* e *Marx* e em parte até ao início do século XX – pensava-se que tais lutas fossem sintomas da concorrência perfeita. O contrário é correto. Precisamente quando a concorrência perfeita desaparece, podem surgir lutas entre monopólios. Na concorrência perfeita quem oferece ou quem procura nem é capaz nem está disposto a praticar uma estratégia de mercado. Se, por exemplo, como fornecedor impusesse um bloqueio a um comprador, só se prejudicaria a si próprio. Acerca desta questão não há agora a mínima dúvida. Existe, no entanto, uma outra questão que a ciência ainda não esclareceu de forma satisfatória. É que a análise morfológica das lutas entre monopólios em concreto mostraria que nas diversas formas de mercado que de facto se encontram na realidade, as lutas entre monopólios também acontecem de formas diferentes: por exemplo, a luta de alguns agrupamentos de empresas de eletricidade entre si é diferente da luta de um cartel de monopólios parciais na indústria química contra terceiras pequenas empresas; diferente é ainda o combate do monopólio de oferta e procura de uma companhia de caminho de ferro contra um sindicato da indústria de construção de vagões. Falta a análise morfológica das lutas monopolistas concretas ¹⁶.

Mas uma coisa já se pode constatar: no decurso das lutas entre monopólios não se presta atenção ao princípio

¹⁶ Acerca da questão na sua totalidade: *H. v. Stackelberg*, Marktform und Gleichgewicht, 1934; *R. Triffin*, Monopolistic Competition and General Equilibrium Theory, 1941; *H. Möller*, Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung, 1941; *E. Chamberlin*, Theory of Monopolistic Competition, 3.^a ed., 1938.

dos custos. Mais ainda: é propositadamente violado para prejudicar o adversário, obrigando-o desta maneira a aceitar a vontade do monopólio. Isto acontece, por exemplo, quando um sindicato de cimento que é um monopólio parcial, no combate contra terceiros, aplica os preços de luta numa pequena parte dos custos, ou quando duas companhias de navegação em combate baixam as suas tarifas para um montante mal digno de menção.

Nos vários mercados, estas lutas entre monopólios passam relativamente depressa. Normalmente acabam com a formação de monopólios ou, então, surge uma situação instável de um equilíbrio oligopolístico. A batalha monopolista do sindicato de cimento termina com a entrada ou a compra dos independentes, as linhas de navegação que estavam em guerra umas com as outras talvez regressem temporariamente a um equilíbrio instável sem contrato, até mais tarde surgir outra batalha da qual nasce um cartel, ou uma das linhas se retira da rota disputada.

Embora as lutas entre monopólios não constituam uma situação permanente nos mercados individuais, na economia na sua totalidade – com as suas dezenas de milhares de mercados – constituem fenómenos permanentes, no caso de existirem formas de mercado monopolistas ou oligopolísticas. Constantemente há monopólios que se debatem contra a concorrência ameaçadora, ou monopólios parciais ou oligopólios nos quais rebentam batalhas. Estas batalhas levam a preços que não indicam o grau de escassez dos bens, ou seja, que prejudicam o grau de funcionamento do sistema de preços. Este também é influenciado negativamente mesmo na situação em que se estabeleça um equilíbrio

instável em tais formas de mercado se, por exemplo, os produtores oligopolísticos de bombas mantêm determinados preços, porque nenhuma empresa quer, ao baixar os seus preços, provocar uma retaliação estratégica de mercado dos seus concorrentes. Também nesta situação é muito pouco provável que os seus preços correspondam aos custos marginais.

b) Certas lutas – não todas – entre monopólios têm o objetivo de “fechar” o mercado. É o caso da luta defensiva de um sindicato monopolista de alumínio contra a tentativa de um não-membro de construir uma nova fábrica de laminagem. As ameaças de bloqueios contra fornecedores de máquinas, bloqueios de crédito, etc. anulam de facto a liberdade de atividade. Através da eliminação dos muitos privilégios tradicionais, *Bann-* e *Zwangsrechte*¹⁷, corporações etc. a política económica liberal pretendia criar mercados abertos a fim de possibilitar a concorrência de prestações de serviço e a seleção dos empresários segundo as suas prestações de serviço. Porém, muitas vezes a “concorrência predatória” tornava a abertura dos mercados pelo legislador ineficaz, impedindo a concorrência das prestações de serviço.

c) A concorrência de prestações de serviço assemelha-se a uma corrida. Num esforço paralelo a *performance* de cada um deveria ser aumentada e no fim deveriam ser os consumidores a decidir. Nesta concorrência de prestações de serviço deveriam ser escolhidos as empresas, os seus

¹⁷ Regulamentos segundo os quais os habitantes de uma certa região só podem abastecer-se junto de empresas localizadas na mesma região (nota do tradutor).

gestores e os procedimentos tecnológicos e comerciais. Lucro, perda e bancarrota deveriam ganhar o seu sentido na competição dos serviços. O fator decisivo deveria ser o sucesso no abastecimento com bens de consumo.

Mas nas lutas entre monopólios não são os serviços prestados aos consumidores que decidem, mas a força das posições de mercado existentes. Por exemplo, na luta oligopolística de duas linhas de navegação o que decide é o volume das reservas, das quais depende a capacidade de suportar preços de combate por um período mais ou menos longo. E na guerra de um grupo de empresas parcialmente monopolistas de cigarros contra empresas eficientes mais pequenas também não é a concorrência dos serviços prestados que é decisiva, mas a posição de poder do consórcio que opera com contratos exclusivos com fornecedores de tabaco em rama e com bloqueios de compradores que compram os cigarros dos rivais. A luta monopolista não é apenas diferente da concorrência de prestações de serviço, também é um obstáculo para ela. Isto é um facto de considerável importância em termos de política de direito e política económica. Neste contexto, porém, a política económica liberal do século XIX e inícios do século XX entrou em contradições: permitia a liberdade para que houvesse lutas entre monopólios, contribuindo assim ela própria para o afastamento da concorrência de prestações de serviço que pretendia.

É válido o princípio: quem deixar que haja lutas entre monopólios está a impedir o desenvolvimento da concorrência de prestações de serviço. E quem quer que haja concorrência de prestações de serviço não pode estar a favor de lutas entre monopólios e permitir que elas aconteçam.

d) Quanto mais os monopólios proliferam num país, tanto maiores são os distúrbios de equilíbrio que surgem. Porque, quanto mais monopólios existirem, tanto maior será a possibilidade de a forma de mercado dos monopólios nos dois sentidos se expandir. Se imaginássemos uma economia repleta de monopólios, esta estaria completamente sem equilíbrio. Todos os grupos da agricultura, da indústria etc. estariam em guerra uns com os outros. É provável que uma tal ordem económica do tipo “anarquia de grupos” se transformasse muito rapidamente numa economia com direcção central de todo o processo económico.

B. Distribuição e Segurança Social

1. Mercados de Trabalho

a) No ano de 1831, o ministro do Comércio da Prússia, *von Schuckmann*, sugeriu que fosse legalmente proibido o chamado sistema *Truck* – ou seja o pagamento dos salários aos trabalhadores com produtos da própria fábrica. Teve de enfrentar a oposição de outros ministros, um dos quais declarou “que a medida proposta estava em desacordo com os princípios de uma liberdade económica bem compreendida”. Ao que *von Schuckmann* respondeu: “A liberdade económica, na grande maioria dos casos, procura e encontra a sua protecção na concorrência, e onde é possível haver concorrência, não é precisa nenhuma tutela do Estado. Nos poucos casos, todavia, em que, pela natureza do assunto, não pode haver concorrência, quer dizer, onde acaba o contrapeso que

deveria, na intenção do legislador, efetuar o equilíbrio do assunto sem a sua ajuda, a intervenção do legislador torna-se necessária”. “Em toda a Silésia, por exemplo, existe apenas uma única fábrica de fiação de algodão no condado de Glatz, onde 400 rapazes, raparigas e mulheres que, por causa da sua idade e dos seus hábitos, não são aptos para outro trabalho, têm somente a escolha entre este emprego e nenhum. Nesta situação o patrão pode abusar muito, pode exigir esforços sobre-humanos quanto ao tempo e às prestações de trabalho, pode, ano após ano, em bons e em maus tempos, apenas nominalmente pagar o salário através do sistema *truck*, estipular para si um direito de monopólio, de coerção e de *Bannrecht* para o seu comércio com géneros alimentícios e materiais, sem que os seus trabalhadores livres venham a recusar-se a trabalhar para ele ou, o que seria mais provável, a reduzir a fábrica a cinzas”¹⁸.

O que estava a acontecer? Um monopólio de procura num mercado de trabalho. Era muito frequente naqueles tempos. Num monopólio desses o empregador pode baixar o salário sem que possa indicar-se exatamente até que limite, recebendo os trabalhadores uma parte do produto social, que é muito mais pequena do que seria se a concorrência também da parte dos empregadores tivesse levado a um equilíbrio dos salários. Neste contexto

¹⁸ G. K. Anton, *Geschichte der Preussischen Fabrikgesetzgebung*, 1891; G. Albrecht, *Die sozialen Klassen*, 1926; K. P. Hensel, *Ordnungspolitische Untersuchungen über die gewerbliche Arbeiterverfassung im 19. Jahrhundert in Deutschland*, Tese de doutoramento, Freiburg, 1937; H. Herkner, *Die oberelsässische Baumwollindustrie*, 1887; e ainda H. v. Thünen, *Der isolierte Staat*, 1850, Vol. 2, §§ 1 e 2.

havia frequentemente um *circulus vitiosus*: quanto mais baixo o salário descia, tanto mais baixos eram os recursos que o trabalhador tinha à sua disposição, tanto maior a pressão para trabalhar mais ou fazer trabalhar mulher e filhos. A oferta crescente numa situação de salários a baixar – ou seja, uma reação anormal da oferta – piorava a situação do trabalhador ainda mais, reforçando o poder do monopolista da procura.

Não admira que em tais ou semelhantes condições a ideia da ordem livre que na prática não trazia liberdade encontrasse resistência junto dos trabalhadores.

b) Com a industrialização, muitos trabalhadores perderam a propriedade dos meios de produção com os quais trabalhavam e que, na pequena empresa artesanal ou agrícola ou na empresa familiar, eram propriedade sua. Começou a haver uma separação entre a família e a empresa, que na pequena empresa e na economia autónoma são unidas. Na verdade, esta separação já tinha existido diversas vezes na História. Mas nessa altura tornou-se dominante.

Foi este facto que *Marx* pôs no centro da sua análise e crítica do “modo de produção capitalista”. “A propriedade privada resultado do trabalho próprio, que, por assim dizer, se baseia na união de cada indivíduo trabalhador independente com as suas condições de trabalho, é suplantada pela propriedade privada capitalista, que se baseia na exploração de trabalho alheio, mas formalmente livre”¹⁹. Através deste processo de mudança os trabalhadores transformam-se em proletários,

¹⁹ *K. Marx*, *Das Kapital*, 1.º vol., 6.ª ed., 1909, editado por *F. Engels*, p. 727.

explorados pelo capital. A separação da propriedade privada dos meios de produção dos trabalhadores constitui para *Marx* o facto central. Esta situação deveria mais tarde ser superada pelo inevitável desenvolvimento na era da cooperação e da propriedade coletiva dos meios de produção produzidos, portanto apenas quando os trabalhadores se reunissem aos meios de produção.

Marx pôs a ênfase da crítica, que em princípio era necessária, num ponto errado. O que era decisivo não era o facto de que a máquina não pertencia ao trabalhador mas, sim, que quem procurava a mão-de-obra e a quem as máquinas pertenciam efetuava esta procura em formas de mercado monopolista. É verdade que o desenvolvimento da propriedade de meios produtivos era a condição prévia da nova questão social. Mas o carácter da questão social era determinado pelas formas dos mercados de trabalho. Em consequência da posição de procura monopolista e parcialmente monopolista dos empresários, o trabalhador não recebia o produto marginal do seu trabalho como salário. *Marx* descrevia a miséria dos trabalhadores de forma convincente e correta, mas a sua explicação é errada. Por ignorar as formas do mercado, a análise de *Marx* erra num ponto decisivo do seu sistema. Tão-pouco a separação entre o trabalho e a propriedade dos meios de produção causara a questão social do século XIX, tão-pouco esta podia ser superada pela criação da propriedade coletiva dos meios de produção. Que a miséria dos operários industriais do tempo de *Marx* não podia ser explicada da maneira como ele e os seus discípulos pensavam, mostra-o também o desenvolvimento posterior.

c) Desde meados do século XIX e até ao início do século XX, a situação dos trabalhadores tem melhorado significativamente. Não porque se tenha voltado atrás na separação dos trabalhadores da propriedade dos meios de produção. Pelo contrário, esta continuava vigorosamente. Decisivo foi, antes, o aumento da produtividade do trabalho humano em consequência do aumento da mecanização. Cada país que se industrializava aumentava o seu nível de vida. Mas onde a industrialização se atrasava ou estivesse a começar apenas então – como em muitos países da Ásia Oriental – a situação de abastecimento era bastante pior. O aumento da produtividade marginal do trabalho constitui, portanto, *um* dos factos decisivos.

O *outro*: agora os trabalhadores recebem também uma parte maior do produto total. Sobretudo pelo facto de as formas do mercado de trabalho estarem a mudar. Como é que isto aconteceu? Os impulsos decisivos vieram de dois lados. O melhoramento dos sistemas de trânsito, o melhoramento dos meios de comunicação e dos serviços de emprego resultaram num alargamento dos mercados de trabalho. O efeito deste desenvolvimento foi muito forte. Transformou muitos mercados de trabalho de monopólio de procura ou monopólio parcial de procura colocando-os na direção da concorrência perfeita. Porém, este desenvolvimento só em parte foi posto em marcha propositadamente para ajudar o trabalhador (por exemplo quando num vale na montanha estava a ser construída uma linha de caminho de ferro para possibilitar aos habitantes ir trabalhar nas fábricas ou minas vizinhas). Mas mesmo sem ter sido de propósito, a importância social não pode ser sobrestimada.

Para além disso, também o aparecimento de sindicatos que se tinha tornado possível na sequência da concessão da liberdade de associação, transformava os mercados de trabalho noutras formas de mercado. Então o empregador já não se encontrava frente a frente com trabalhadores que concorriam uns com os outros, mas sim com grupos de trabalhadores: por exemplo, um sindicato parcialmente monopolista ou vários grupos de trabalhadores reunidos parcialmente oligopolísticos. Não há dúvida de que também esta transformação dos mercados de trabalho aumentou a parcela dos trabalhadores no produto social. No entanto, trouxe também novos problemas, porque o desenvolvimento dos mercados de trabalho em direção a monopólios nos dois lados criava novas dificuldades em termos de política de ordem. Novamente os mercados estavam a perder o equilíbrio, como demonstravam greves e *lock-outs*. A assunção do poder unilateral foi substituída pela assunção bilateral do poder. A divisão da sociedade em classes mantinha-se. Em muitos países – por exemplo, na Alemanha – tais formas não duravam muito tempo, mas provocaram a tendência para haver mais transformações, para a intervenção do Estado e para a fixação dos salários por parte do Estado, e até para a gestão central ²⁰.

²⁰ Acerca disso: *N. Fery*, *Morphologische Studie über das Gewerkschaftsproblem*, Tese de doutoramento, Freiburg, 1949; *R. v. Strigl*, *Angewandte Lohntheorie*, 1926.

2. *Ordem Geral*

a) Nem só os mercados de trabalho e as formas de mercado neles realizadas influenciaram o desenvolvimento da situação social dos trabalhadores. Seria um olhar pontual, e por conseguinte insatisfatório, o que quisesse explicar a questão social apenas com base nos mercados de trabalho. Em consequência da interdependência de todos os fenómenos económicos, a procura de trabalho depende do comportamento da economia em geral. Isto pode dizer-se também de outra maneira: depende não apenas da forma do mercado no quadro da qual o trabalhador se encontra no mercado de trabalho, mas também da posição e da elasticidade da curva da procura, que por sua vez depende de todos os restantes processos económicos. Num distrito industrial pode, por exemplo, haver uma concorrência quase perfeita no mercado de trabalho dos operários têxteis; mesmo assim pode existir desemprego. Porquê? Alterações na procura, melhoramentos técnicos que são executados com mais celeridade em outros distritos industriais assim como outras alterações de dados podem ser a causa. O desemprego deste tipo desaparece quando o sistema dos preços estiver a funcionar. Um outro grupo de causas é mais importante – também do ponto de vista da política económica. É que o desemprego pode surgir porque o sistema dos preços não funciona suficientemente bem, não sendo capaz de estabelecer o equilíbrio geral. O desemprego dos trabalhadores têxteis pode, por exemplo, ser provocado pelo facto de acontecer um processo cumulativo de contração monetária que leva a uma diminuição da procura de produtos têxteis. Ou também pelo facto

de uma greve prolongada dos mineiros de carvão obrigar à paragem das fábricas têxteis. Em tais casos em que o mecanismo de direção falha, o desemprego pode ser de longa duração.

Nesta altura já sabemos que a eficiência do sistema dos preços depende dos sistemas monetários e das formas de mercado realizados. A realização do terceiro sistema monetário ²¹, por exemplo, constitui uma dupla ameaça para a segurança social. Ou dá-se através de um processo cumulativo da contração que provoca uma redução cumulativa da oferta do número de postos de trabalho. Isto aconteceu na crise económica mundial de 1929/32. De uma outra forma, é a expansão cumulativa do dinheiro que ameaça a segurança social.

É verdade que, na era das experiências, a expansão de crédito é empreendida precisamente com o fim de superar o desemprego e criar postos de trabalho. Mas a prolongada expansão da quantidade de dinheiro leva à desvalorização das poupanças dos trabalhadores. Deste modo a segurança do agregado familiar de cada um dos trabalhadores fica enfraquecida num ponto decisivo. A instabilidade do dinheiro – quer esta se manifeste em contrações ou expansões cumulativas – é uma causa essencial da insegurança social na economia moderna. Se não tivesse existido, a questão social de hoje seria diferente.

b) São, portanto, dois os fatores que, nas ordens económicas do tipo mercantil, são responsáveis pelo grau de segurança social e pelo processo distributivo:

²¹ Ver *W. Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.^a ed., 1950, pp. 120 e sgts. Edição em português: *Os Fundamentos*, op. cit., pp. 193 e sgts.

os mercados de trabalho na sua construção hierárquica e as formas de ordem que, como formas de mercado e sistemas monetários, dominam na ordem geral. Deles depende também se o trabalhador recebe, ou não, os valores que correspondem ao valor do seu trabalho produtivo, ou seja, que correspondem ao seu contributo para o abastecimento de bens de consumo; quer dizer, se o trabalhador está a ser “explorado” ou não. Ambos os fatores deveriam também ser decisivos para as políticas económica e social. Com isto tocámos num ponto fulcral da questão social.

C. Estado de Direito – Liberdade

1. O Estado deve estar abaixo da lei. “Ele próprio deve agir e movimentar-se dentro dos limites da razão e da lei” (*v. Mohl*). Daí que deva reconhecer e proteger as esferas de liberdade e de direito de cada cidadão. É esta a ideia do Estado de Direito. Neste contexto, o dever do Estado de Direito é assegurar o direito dos seus cidadãos em dois sentidos: contra o poder coercivo de órgãos administrativos estatais que em toda a história têm tido uma tendência – embora em alguns sítios mais do que em outros – para, no suposto interesse público, infringir a liberdade pessoal; e, ao mesmo tempo, contra ameaças dos cidadãos uns contra os outros. A noção do Estado de Direito como oposto do Estado coercivo é permanente. Na Antiguidade, por exemplo, este antagonismo encontra-se não apenas na filosofia grega e na prática de alguns Estados gregos, mas também em Estados germânicos e outros. As formas mudam e existem diferentes

tipos de Estado de Direito. Mas é um fenómeno universal na História que surge sempre quando a realização da liberdade é levada a sério. Será assim também no futuro.

Na Idade Moderna consideráveis esforços foram feitos para o pôr em prática, com sucessos diferentes. Uma medida que deverá contribuir para a sua construção é a separação das três atividades do Estado: dos poderes legislativo, administrativo e judicial – e mais precisamente o facto de, em termos de organização, eles estarem separados. Outra medida é a garantia dos direitos fundamentais pela Constituição: por exemplo, a livre circulação, a liberdade da propriedade e a liberdade de expressão – em geral –, a liberdade pessoal. E ainda: a criação de uma jurisdição administrativa responsável por velar pela aplicação do princípio da legalidade da administração. A fim de proteger os cidadãos contra atropelos perpetrados por parte dos seus concidadãos, no moderno Estado de Direito são também eliminadas todas as relações de servidão perante proprietários de terras, sendo a liberdade de propriedade protegida não só contra os órgãos administrativos do Estado, mas também contra vizinhos – por muito grandes e influentes que estes possam ser.

2. Ora, no século XIX e no início do século XX surge o seguinte grande facto histórico: toda a política constitucional e jurídica é posta ao serviço da imposição da noção de Estado de Direito ²². – Simultanea-

²² Ver em relação a isto, por exemplo, *Gneist*, *Der Rechtsstaat*, 2.^a edição 1879; *F. Schnabel*, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, 2.^o vol., 2.^a edição 1949, pp. 124 e sgts.

mente pratica-se a política do *laissez-faire* no campo da política económica. Havia um paralelismo no pensamento e na ação no que respeita à política jurídica e à política económica, facto que é de fundamental importância. Porque, com base na experiência histórica daquele tempo, é possível responder à pergunta: *serão as ordens jurídicas do Estado de Direito compatíveis com as ordens económicas que nascem da política do laissez-faire?* Ou: até que ponto são compatíveis? É esta importante pergunta que escolhemos do conjunto de questões sobre a interdependência das ordens. O estudo da *História* possibilita também neste ponto essencial a resposta a uma pergunta *fundamental*: é possível, no mundo industrializado, deixar a criação das formas da atividade económica entregue aos próprios agentes económicos – mesmo quando nascem monopólios ou oligopólios – e não considerar, portanto, a ordem económica como uma questão de política de ordem, e simultaneamente realizar o Estado de Direito?

3. A resposta tem de ser ambivalente e é importante precisamente por esta razão.

No século XIX podiam ser desenvolvidos como instituições do Estado de Direito: os direitos fundamentais constitucionais, a separação dos poderes do Estado, a legalidade da Administração e a sua fiscalização por tribunais administrativos. Nesta medida era, pois, possível realizar o Estado de Direito na época da política económica liberal. O Estado de Direito e as ordens económicas que se desenvolveram na vigência desta política económica eram, nesta medida, compatíveis uns com os outros. Naquela altura, o indivíduo estava largamente protegido contra atos coercivos e arbitrários de órgãos estatais.

Mesmo assim, não foi possível naquela era realizar o Estado de Direito por completo. Na verdade, não foi possível precisamente porque os monopólios e as lutas entre monopólios impediram a sua realização. Havia nisto dois elementos decisivos.

a) Onde existem monopólios, por exemplo monopólios de procura no mercado de trabalho, a liberdade pessoal – apesar de todos os direitos fundamentais constitucionais – é muito limitada. Os operários da Silésia, dos quais *Schuckmann* nos fala, assim como os muitos outros operários na Inglaterra e na Alemanha que no início e em meados do século XIX estavam de frente de empregadores agrupados em monopólios de procura, não tinham liberdade pessoal. Nem a garantia de determinados direitos fundamentais nas Constituições lhes podia valer, apenas a mudança das formas de mercado. A crítica socialista tinha absolutamente razão em afirmar que muitos operários eram livres apenas formalmente, mas na realidade não o eram. Porém, não era a figura mítica do “capitalismo” que estava a impedir a realização de direitos fundamentais, mas sim a existência de determinadas formas de mercado.

Do mesmo modo, a liberdade profissional era e é na realidade anulada quando existe uma barreira que impede a entrada num mercado. O direito de livre circulação existe apenas formalmente quando por exemplo um operário metalúrgico americano não pode de facto mudar-se para cidades onde o seu sindicato não o admite e onde, por causa disso, não consegue encontrar um posto de trabalho. Em tais casos, a invocação do direito de liberdade do próprio serve para eliminar direitos de liberdade de outros garantidos por lei. Uma empresa que quer comercializar

cimento tem o direito da liberdade económica apenas formalmente se o sindicato de cimento se recusar a fazer-lhe qualquer fornecimento, isto é, se a bloquear. É o sindicato de cimento que insiste no seu direito de liberdade de contrato: reclama que os seus membros têm direito à liberdade de se associarem. Ora, no exercício deste direito de liberdade, o direito de liberdade de outros – o dos comerciantes – é anulado. Ou a legislação dos Estados concede liberdade de coligação às pessoas individuais. Mas quando detentores de poder privados da indústria ou do operariado exercem coerção de associação, ou seja, quando obrigam os indivíduos a juntar-se a entidades coletivas, a liberdade de coligação transforma-se em coerção de coligação.

A função das instituições jurídicas varia com a forma do mercado e com a estrutura organizativa da economia em geral²³. A propriedade privada de uma fábrica de máquinas, por exemplo, é diferente se faz a sua oferta num mercado de concorrência ou se detém um monopólio. No primeiro caso, a propriedade privada não constitui poder privado, e como não se aplica o instrumento coercivo do bloqueio, a obrigação de contrato não apresenta nenhum problema de política jurídica. No entanto, se a propriedade privada constituir uma posição monopolista, é o poder privado que está envolvido. Pode haver ameaças de bloqueios e outras coações, ou seja, limitações das esferas de liberdade dos compradores ou dos trabalhadores que – em casos graves – são incompatíveis com a ideia fundamental do Estado de Direito.

²³ Ver sobre isto *W. Eucken*, *Os Fundamentos*, p. 385 e segt. e, p.195 neste texto.

b) Quem hoje em dia viajar de comboio, fizer um seguro, utilizar gás e eletricidade, trabalhar com um banco etc. dá-se conta, para o seu espanto, que para todas estas relações de negócios, assim como para muitas outras, não é porventura o direito determinado pelo Estado que é válido, mas sim as condições comerciais gerais dos caminhos de ferro, dos bancos, etc. Em muitas áreas, o direito criado pela própria economia tem suplantado o direito estabelecido pelo Estado: nos mercados dos meios produtivos e dos bens de consumo. Os hábitos gerais do comércio que surgiram no cumprimento das leis nos mercados – por exemplo, em relação a artigos do comércio mundial – são indispensáveis. Mas as condições comerciais gerais assumem um carácter diferente quando são estabelecidas e impostas por associações monopolistas. A associação dos bancos, o sindicato do açúcar, os elétricos, etc. conseguem impor o seu direito autónomo, porque os clientes não podem prescindir deles. Este direito das condições comerciais estabelecido por um poder privado tem força coerciva. “Para os contratos de compra que um único comerciante hoje em dia conclui com fornecedores de vários ramos, o direito do Estado é válido apenas em ínfima medida; em compensação, vale o ‘direito’ mais mesclado possível de inúmeras associações e empresas individuais com grande influência. Mas o mais duvidoso é o *conteúdo* deste direito. É que, enquanto no tempo da fragmentação política do direito os regulamentos do direito de compra e do direito de crédito no direito geral do país, no direito comum, no direito do Código Civil e nos restantes direitos dos países eram sem exceção ditados pelo esforço de assegurar um *equilibrio justo*

dos interesses (transferência de risco, responsabilidade por defeitos, consequências de mora, impossibilidade de prestar o serviço, etc.), os autores das condições comerciais de associações de mercado etc. tendem a alterar unilateralmente a distribuição de direitos e obrigações a favor de *um* dos lados do mercado. Portanto, não se cria direito, mas injustiça. Pelos vistos, o acordo sobre *tribunais arbitrais* foi muitas vezes feito também para evitar uma interpretação indesejável do *direito formular* por parte de tribunais estatais. Além disso, a expansão extraordinária da jurisdição arbitral tinha como consequência que a justiça estatal estava cada vez mais afastada dos factos da jurisdição de cartéis e mercados. Ainda por cima, a execução de procedimentos arbitrais relacionados com violações de obrigações para com os cartéis assumia muitas vezes um carácter puramente de *processo penal*: sob a forma de processos de indemnização e multas convencionais, desenrolava-se na realidade uma justiça criminal privada”²⁴.

– Sendo os grupos de poder privados que instituem o direito, podem em parte anular a protecção jurídica que o Estado estabelece entre os cidadãos.

Esta protecção do indivíduo contra a arbitrariedade de outros foi, portanto, duplamente diminuída ou eliminada pelo aparecimento de monopólios e monopólios parciais, muito embora as garantias constitu-

²⁴ Franz Böhm, *Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, 1937, p. 158. Relacionado com esta questão veja-se também: H. Grossmann-Doerth, *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft*, 1933; e *Die Rechtsfolgen vertragswidriger Andienung*, 1934; L. Raiser, *Das Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen*, 1935.

cionais do Estado de Direito estivessem plenamente desenvolvidas no século XIX, em resultado da dependência económica e social dos indivíduos dos detentores de poder privados e, além disso, devido ao estabelecimento de leis pelas entidades de poder privadas nas suas condições comerciais gerais. *Kant* considerou ser tarefa do Estado delimitar por leis a liberdade absoluta do estado natural (*status naturalis*), no âmbito do qual o indivíduo estaria seguro contra a arbitrariedade de outros; desta forma seria possível um *status civilis*, uma convivência pacífica na qual todos podem desenvolver as suas capacidades. Apesar de todos os esforços para conseguir um Estado de Direito, no século XIX e no início do século XX não foi possível alcançar este objetivo – precisamente por causa dos detentores privados de poder económico. Por exemplo, para um indivíduo que trabalhava em casa e estava dependente de *um único* editor e que na sua qualidade de inquilino estava sujeito ao direito criado pela própria associação dos proprietários de casas, a margem de liberdade era pequena, embora participasse nas garantias legais constitucionais.

4. Ora, se o Estado de Direito conseguia proteger os seus cidadãos da arbitrariedade do próprio Estado, não conseguia protegê-los da arbitrariedade de outros cidadãos. (A situação é inversa nas ordens económicas do tipo de administração económica central, onde as pessoas justamente não estão protegidas do Estado, enquanto o poder privado não tem nenhum papel decisivo.)

Por conseguinte, no mundo industrial moderno, o Estado de Direito está a ser realizado apenas unilateral-

mente, se deixar a constituição das formas económicas a cargo do próprio desenvolvimento. Mais tarde, no século XX, os Estados, através da sua política comercial, através da constituição de cartéis obrigatórios etc. até vieram a estimular a formação do poder privado. Assim foram eles próprios que, com uma mão, punham em perigo o Estado de Direito que, com a outra, se esforçavam por manter – por exemplo por meio da separação de poderes, do estabelecimento de direitos fundamentais, etc. Como norma geral é válido o seguinte: *O Estado de Direito consegue impor-se por completo somente em países onde, simultaneamente com a sua ordem jurídico-estatal, estiver também implantada uma ordem económica “adequada”*. Mas monopólios e monopólios parciais não são adequados ao Estado de Direito, não devendo, portanto, fazer parte integrante de uma tal ordem económica.

Falou-se aqui apenas da conexão entre monopólio e Estado de Direito. Para além disso existe o grande problema de saber como a estrutura política do Estado em geral, e sobretudo a *formação da vontade* do Estado, está a ser influenciada pelos monopólios. Esta influência tem um alcance muito vasto. Ainda falaremos sobre isso adiante. Nessa altura mostrar-se-á que o aparecimento de monopólios tem decididamente transformado o Estado ²⁵.

A política económica do *laissez-faire* fundamentava-se numa grande ideia: é preciso assegurar a liberdade, para que a ordem natural desejada por Deus se

²⁵ Sobre a questão de saber se na economia moderna o desenvolvimento para o monopólio acontece inevitavelmente, veja-se os capítulos XII-XV.

desenvolva. Os pensadores que deram o impulso tinham uma legítima aversão a construir onde se deveria deixar crescer, e intervir de cima onde, de baixo, está a surgir um número suficiente de formas. Agindo de forma espontânea, os homens fizeram nascer – como, por exemplo, descreve *Smith* – a divisão do trabalho, a troca, a poupança, o dinheiro e a concorrência, sendo as forças livres de cada indivíduo que conduziram à formação correta dos preços na oferta e na procura. Desta maneira, a sabedoria da natureza penetraria por fim todos os processos económicos, a “mão invisível” acabaria por vingar nas leis imanentes. Assim, a liberdade económica tem um duplo significado para estes políticos económicos: constitui a base para a vida pessoal de cada um, digna do Homem, ao mesmo tempo que torna possível que o plano da criação, do qual resultam determinadas leis naturais da economia, seja realizado. Mas o desenvolvimento real acabou por mostrar que em ambas as direções esta política económica não conseguiu alcançar *aquilo* que pretendia. Verificou-se que a concessão de liberdade pode tornar-se num perigo para a própria liberdade, quando possibilita o aparecimento do poder privado que na verdade faz surgir enormes energias, mas estas energias podem também ter um efeito destruidor da liberdade. Além disso, uma ordem livre, natural não surge simplesmente pelo facto de a política económica deixar a sua realização a cargo do desenvolvimento – mas apenas quando ela própria é orientada para este objetivo.

III. Conclusões

Na base da análise crítica do princípio de *laissez-faire* estava a intenção de conseguir da experiência da política económica linhas diretrizes fundamentais para essa mesma política económica. Verificou-se que da análise e da crítica desta época da política económica podiam, efetivamente, obter-se conhecimentos exatamente delimitados, conhecimentos esses que servem para preparar a elaboração de princípios positivos da política económica.

Como se veio a mostrar, a característica principal desta política económica consistia no facto de ela *deixar a cargo dos indivíduos tanto a configuração das regras do jogo, do âmbito ou das formas nas quais a economia opera, como também a luta diária pela quantidade e pelo preço, ou seja, o processo económico*. Deixa a luta por formas de ordem desenrolar-se livremente – desde que corresponda a certos princípios do direito. Manifesta-se assim uma atitude em relação à política económica na qual a coordenação das empresas e dos agregados familiares é deixada aos indivíduos, que fazem os seus planos livremente.

No entanto, se a política económica seguir o princípio do *laissez-faire*, terá de contar com as seguintes consequências.

1. Realizam-se formas de mercado e sistemas monetários muito diversos.

De acordo com as formas de mercado e os sistemas monetários realizados, a coordenação das economias individuais processa-se de diferentes maneiras. O automatismo dos preços muda em conformidade com as diferentes formas no âmbito das quais eles se estabelecem.

Podem surgir monopólios e oligopólios assim como ordens financeiras nos quais o abastecimento com dinheiro está mais ou menos ligado à concessão de créditos. Ambas as tendências são perigosas.

2. Precisamente na economia industrializada distúrbios do equilíbrio estão continuamente a acontecer e são inevitáveis; são provocados por inovações tecnológicas, alterações populacionais, oscilações de colheitas e mudanças de outros dados. Aí não há nada a fazer. O que é importante é amortecer esses distúrbios de modo a que o processo económico possa ser rapidamente reconduzido a um novo estado de equilíbrio. Esta é a função do sistema diretivo que está incorporado nas ordens económicas da economia industrializada: deveria funcionar como estabilizador.

Verificou-se, no entanto, que o sistema diretivo não é suficiente para reestabelecer permanentemente o equilíbrio quando é aplicado o terceiro sistema monetário, que pode até causar um afastamento cumulativo do equilíbrio, e quando existem formas de mercado oligopolísticas e monopolistas. Coloca-se, então, a questão de saber se há outros sistemas monetários e formas de mercado que possam desempenhar esta tarefa de amortecer as perturbações do equilíbrio, e quais são. Com isto, toca-se simultaneamente o cerne do problema da política conjuntural.

3. Estas formas sem equilíbrio desencadeiam a tendência de as entidades estatais intervirem no processo económico para o dirigirem centralmente. São, portanto, instáveis também na medida em que impulsionam a transformação em outras formas de ordens. Se, por exemplo, as minas de carvão ou a indústria do aço se sin-

dicalizarem, tornar-se-á urgente sujeitar esta indústria à direção central do Estado. Nesta medida a implementação do princípio do *laissez-faire* origina uma tendência para a sua extinção.

4. Mas estas experiências não demostram de maneira nenhuma que os métodos da economia de mercado não possam de todo dar bons resultados, que o sistema dos preços seja geralmente incapaz de desempenhar a tarefa de direção e que a direção do processo económico diário deva ser retirada dos mercados e do sistema dos preços. Pelo contrário, são apenas certas formas de mercado e ordens monetárias que não deram bons resultados.

A formação das ordens económicas não deveria ser deixada entregue a si própria. Talvez outras formas de mercado e ordens monetárias possam dar bons resultados. Há aqui uma grande oportunidade para a política económica, se ela tomar providências para criar condições nas quais se possam desenvolver formas de mercado e ordens monetárias capazes de funcionar.

V. CAPÍTULO

A POLÍTICA ECONÓMICA DAS EXPERIÊNCIAS

Desde a Grande Guerra de 1914/18 a política económica mundial entrou numa nova era. A mudança tinha sido preparada pela política económica intervencionista das últimas décadas antecedentes, mas mesmo assim aconteceu de repente.

1. É verdade que nesta nova era a política económica do *laissez-faire* foi abandonada. Mas isso não fez com que as formas de mercado e os sistemas monetários desequilibrados, que tinham sido criticados, desaparecessem ou fossem menos importantes. Antes aconteceu o contrário. Em muitos países a política económica ocupou-se em promover e estabelecer monopólios; e o abastecimento financeiro ficou universalmente ligado à concessão de créditos, sendo o padrão-ouro eliminado.

Mas a política do *laissez-faire* foi abandonada também num outro aspeto: o processo económico *assim como* a ordem económica deixaram de ser da responsabilidade de privados, sendo mais ou menos determinados pelo Estado.

2. Em vários países fizeram-se experiências: na Alemanha, nos Estados Unidos, na Inglaterra, em França, na Rússia, na Suécia – para enumerar apenas alguns. Por toda parte aparece também uma nova figura de economista, mais precisamente o experimentador. Todavia, em todos

esses países as experiências tiveram um caráter específico, nacional. Na Alemanha começou-se com experiências de administração central da economia durante a Guerra de 1914/1918, com as leis de socialização de 1919 e, depois de se ter atravessado fases intermédias, passou-se à política de pleno emprego a partir de 1933 e à administração central do processo económico a seguir a 1936. Com muitas alterações dos métodos de ensaio, esta experiência perdurou até 1948. Na Rússia, a primeira experiência foi o chamado comunismo da guerra seguindo-se a chamada Nova Política Económica (NEP) e depois a política económica de planeamento central a partir de 1928 que, indo experimentando, passou por muitas fases diferentes. Nos Estados Unidos chegou-se da política do nível estável dos preços nos anos 20, passando pelo *New Deal* e pela política económica da guerra até à política do pleno emprego a partir de 1945. Desta forma, uma experiência sucede à outra. Mas porque cada país conduz as *suas próprias* experiências, a política económica mundial perde o estilo uniforme que tinha até 1914. Compare-se, por exemplo, os Estados Unidos, a Rússia, a Inglaterra e a Holanda no ano de 1949. Em todos estes países se praticam conceções completamente diferentes de política económica.

É verdade que de vez em quando as experiências de um país inspiram experiências de outros países. Assim, a experiência de uma economia corporativa feita por Mussolini a partir de 1926²⁶ estimulou a política do *New*

²⁶ Sobre esta interessante experiência veja-se entre outros a coletânea Teoria Económica Corporativa, editada por *W. Fossati*, 1938, assim como o tratado sobre esse livro de *E. von Beckenath*, em *Schmollers Jahrbuch* 67, ano 1943, 1.ª metade do 1.º volume.

Deal de Roosevelt que, no entanto, não passou de um curto episódio, influenciando também as tentativas de uma ordem corporativa na Alemanha a seguir a 1933. Mas aqui e acolá os sucessores divergiram tanto do seu antecessor que também nestes países não chegou a nascer um estilo uniforme de política económica.

Esta é precisamente uma característica decisiva da época: a multiplicidade quase ilimitada de experiências.

3. Outra característica: por regra estas experiências são improvisadas. Na maioria dos casos não foram pensadas anteriormente em pormenor de maneira a poderem ser postas em prática de forma consequente. *Lenine* não tinha nenhuma noção do problema da direcção da economia quando em 1917 começou a revolução na Rússia, iniciando desta forma uma grande experiência económica. Somente quando já estava a executá-la começou a dar-se conta da natureza do problema²⁷. A política económica alemã a partir de 1933 começou com a expansão do crédito, mantendo fixos os câmbios das divisas. Daí resultaram consequências que levaram a intervenções da administração central na economia, mais tarde a um congelamento geral dos preços, seguido por uma rápida expansão de métodos de administração central em matéria económica.

É a pressão dos problemas diários que também noutros países estimulou – e ainda estimula – a experimentação: a queda dos preços na agricultura, o desemprego, a diminuição da exportação e outros danos. O estímulo mais forte foi aquele que resultou da grande

²⁷ Para mais pormenores sobre o assunto, ver p. 211.

crise de 1929/32. Evitar que uma tal catástrofe aconteça outra vez veio a tornar-se uma das ideias-base de todas as experiências de política económica. Esta crise desencadeou um choque cujas consequências estão para durar ainda por muito tempo. Em qualquer lugar começa-se com uma experiência: por exemplo, através da manipulação de preços, da desvalorização ou da política de dinheiro barato. Através destas medidas, a política económica entra numa série de ensaios cuja totalidade representa *uma* experiência. Algumas vezes, no entanto, os ensaios são precedidos por uma prolongada análise polémica dos problemas. Isto aconteceu, por exemplo, no caso de *Rathenau*, que preparou as leis de socialização de 1919, ou também no caso de *Keynes*, que mentalmente preparou algumas experiências da política do pleno emprego. Porém, mesmo em tais casos, as experiências frequentemente não correspondem ao trabalho preparatório intelectual.

As gerações posteriores talvez fiquem surpreendidas com a rapidez e muitas vezes com a falta de ponderação com que estas experiências foram feitas. A *nossa* tarefa é meramente constatar o facto.

4. Sejam quais forem os efeitos que cada uma destas muitas experiências possa ter tido, há um aspeto em que todas elas foram positivas. É que permitiram adquirir conhecimentos político-económicos em grande escala. Tanto tem sido experimentado que hoje em dia a resposta à maioria dos problemas de política económica da economia industrializada pode ser dada com base nos conhecimentos que resultaram dessas experiências. Neste sentido, a época político-económica a partir de 1914 tem sido única. É verdade que anteriormente também se

experimentou às vezes em matéria de política económica, por exemplo, no tempo da Revolução Francesa, entre 1789 e 1795. Mas essas experiências eram modestas em número. Sobretudo, o objeto era outro; ainda não existia a economia industrial para a qual estamos à procura de uma ordem adequada.

A era das experiências está repleta de múltiplas ideologias político-económicas. São de categorias muito diferentes e desafiam-nos a discuti-las. Mas o nosso assunto não é ideologias ou programas. O nosso assunto é, sim, a própria política económica real, que foi levada a cabo durante este período de tempo fértil em acontecimentos. Neste contexto as ideologias interessam-nos somente na medida em que são necessárias para a explicação da política económica ou contrastam com ela de forma instrutiva.

5. Sabemos como se pode extrair conhecimentos da política económica das experiências que são fundamentalmente úteis. É preciso analisar as formas de ordem usadas nessas experiências e perguntar se deram bons resultados. A questão das formas de ordem permite também agrupar as experiências em dois tipos. Na política de muitos países tentou-se colocar a direção do processo económico nas mãos de organismos centrais de planeamento. Juntas, estas experiências representam um dos tipos (capítulos VI até VIII). As outras experiências tentam – na organização das formas de ordem e na condução do processo económico – manter-se no meio caminho entre a direção central do processo económico e a liberdade. Também este tipo levou a resultados significativos (capítulo IX).

VI. CAPÍTULO

A POLÍTICA DA DIREÇÃO CENTRAL DO PROCESSO ECONÓMICO

INTRODUÇÃO

1. A política de direção central do processo económico é o contrário da política do *laissez-faire*, na medida em que nela tanto o processo económico do dia-a-dia como *também* a ordem económica são determinados pelo Estado – enquanto, como vimos, a política do *laissez-faire* entregava as duas tarefas aos privados. Assim acontecia na maioria dos Estados beligerantes das duas Grandes Guerras do século XX, bem como na Rússia desde 1928 ou na Alemanha entre 1938 e 1948, e na Inglaterra e na Holanda também a seguir a 1945. Todas estas experiências têm o seu carácter individual, dependendo de quão grande for o alcance da gestão central do processo económico; dependendo de ainda haver ou não mercados e em que ramos, dependendo de existir propriedade privada dos meios de produção ou não. Na Alemanha, por exemplo, registou-se entre 1945 e 1948 um grande desenvolvimento da troca em géneros, sendo que as pessoas nesse país recebiam através dos órgãos da administração central pão ou batatas ou carne raciona-

dos que não eram suficientes e, para os completar, tentavam arranjar produtos alimentares e outros bens de consumo por meio da troca em géneros, ou cultivavam elas próprias legumes, batatas, etc. Percebe-se, então, que coexistiam várias formas de ordem. Noutros países as formas de ordem complementares eram outras. Mas uma dessas formas dominava: a da administração económica central. Por esta razão todas estas experiências se assemelham umas às outras, pertencem todas ao mesmo tipo.

É característico, portanto, que os planos das fábricas e dos agregados familiares individuais já não sejam estabelecidos independentemente e já não sejam adaptados uns aos outros pelos preços, mas sim que os planos dos organismos centrais decidem o quê, e aonde, e quanto, e como será produzido, e de que forma se fará a distribuição do produto social. Os órgãos centrais estão a servir-se da confiscação, do desbloqueio, da distribuição de meios produtivos e bens de consumo e da requisição de trabalhadores para impor a gestão central. É nisto que se manifesta a política da direcção central do processo económico. Serve-se da forma de ordem da “economia de controlo central” como elemento dominador.

Há dois grupos de países onde experiências deste tipo se praticam: em países agrários e com pouca indústria. Aí os métodos da política económica de gestão central são usados para forçar a industrialização. É o caso, por exemplo, na Rússia ou na China. Neste contexto o método da direcção central da economia desenvolve-se na fase inicial da industrialização. De outra índole são as experiências em países industrializados já há algum tempo e cuja industrialização ocorreu no âmbito de for-

mas de ordem da economia mercantil. Isto aplica-se às tentativas que foram feitas na Alemanha ou na Inglaterra e em muitos outros países da Europa Ocidental no decurso deste século.

2. A análise destes factos debate-se com uma dificuldade peculiar. No decurso de um trabalho prolongado que se estendeu por séculos, os processos económicos que acontecem nas situações de concorrência, de monopólio e de outras formas de mercado foram analisados, assim como também a relação entre processos económicos e ordens monetárias. Quer isto dizer, portanto, que conhecemos bastante bem os processos económicos concretos que costumam acontecer nas formas de ordem das economias mercantis – embora também aqui ainda haja algumas coisas a fazer. De qualquer maneira, as considerações de política económica podem nestes casos ser fundamentadas em grandes resultados científicos. O mesmo não acontece com nenhuma das questões relacionadas com o método de direção da economia de controlo central.

Em geral, os teóricos não se têm de todo preocupado com a análise da realidade, mas sim com a questão de como poderia e deveria ser a direção numa “economia coletivista”. *Wieser* e *Barone* e outros pensadores anteriores ainda não tinham conhecimento de casos concretos – como nós temos. É verdade que na História já houve frequentemente ordens económicas de índole maioritariamente centralizada como no Egipto e sobretudo no Estado dos Incas. Mas o processo económico na era da indústria moderna é muito mais complicado e abrangente, apresentando tarefas de gestão muito mais difíceis, de maneira que esses casos mais antigos não têm relevância

neste contexto. Os investigadores de hoje vêem-se, portanto, confrontados com factos que os seus antecessores desconheciam.

Em contrapartida, todavia, existem valiosos estudos sobre algumas experiências individuais deste tipo, por exemplo sobre a experiência russa. Mas a análise e a exposição sistemáticas das conexões do processo económico na economia de planeamento central estão ainda no início.

Por esta razão é necessário tratar este assunto de forma diferente do que é habitual. Visto que não é possível basearmo-nos nos resultados da análise científica, como fizemos quando tratámos dos problemas do monopólio, da concorrência, de outras formas de mercado e dos vários sistemas monetários, temos primeiro de tentar obter uma visão global da relação entre os processos económicos na economia de controlo central. Para este efeito analisamos a experiência alemã entre 1936 e 1948, ampliando o nosso campo de observação para incluir outras experiências em diversos lugares.

O objeto da investigação é obter conhecimentos gerais resultantes das experiências alemãs e outras. No entanto, a direção de controlo central da economia era adotada frequentemente para fins da guerra. Por essa razão era com frequência preciso improvisar, enquanto que em tempos de paz é possível planear a mais longo prazo. E aquilo que é próprio da guerra não pode – de forma generalizada – ser atribuído à economia de planeamento central.

3. A economia de planeamento central não pode de forma nenhuma ser confundida com a “propriedade coletiva”. Certamente que a direção central do processo

económico pode estar combinada com a propriedade coletiva, como tem sido o caso, por exemplo, na Rússia desde 1928, mas essa combinação não é obrigatória. Na Alemanha e em muitos outros países – e é isto que é interessante – continuou a prevalecer a propriedade privada dos meios de produção, as empresas na agricultura e na indústria continuaram na sua maioria a pertencer a pessoas privadas e sociedades. Mas os proprietários privados passaram a poder dispor dos meios de produção apenas num âmbito reduzido. *Sob este ponto de vista existem dois tipos de economia de controlo central: um tipo com propriedade privada e um com propriedade coletiva dos meios de produção.* A questão de saber se o primeiro tipo terá tendência para com o tempo se transformar no segundo tipo é uma questão de que ainda nos ocuparemos. A análise dos processos económicos tem de considerar ambos os tipos. Começamos com o primeiro.

4. Nas análises da realidade económica a ciência não pode alcançar o seu objetivo nem com modelos construídos *a priori*, nem com conceitos globais imprecisos como “capitalismo” ou “socialismo” ou outros do género.

Há somente um caminho que promete sucesso, que é a análise pormenorizada das empresas, dos agregados familiares ou dos órgãos de planeamento concretos. Não se pode pairar nas nuvens – deve-se fazer uma análise morfológica de economias autónomas concretas. Quando se faz isso, descobre-se aquilo de que já falámos, ou seja, descobre-se que na realidade económica do passado e do presente, apesar da variedade de formas, há um número limitado de formas puras que foi e continua a ser realizado. A diversidade das ordens económicas re-

sulta do facto de o número reduzido e calculável de formas puras estar em cada caso combinado de maneiras diferentes. Na Rússia, por exemplo, a economia na quarta década do nosso século não era de maneira nenhuma apenas uma economia de controlo central, quer dizer, baseada em planos de entidades centrais. É verdade que este método de planeamento económico central prevalecia, mas paralelamente existiam formas de ordem de economia mercantil (como por exemplo, uma intensa troca em géneros), havendo também economias autónomas agrícolas. Uma análise científica do processo económico diário que decorria na Rússia nessa década deve tomar todas estas formas de ordem em consideração.

A análise morfológica da realidade deve sempre anteceder a análise teórica. Devemos tentar encontrar nas ordens económicas concretas as formas de ordem realizadas, que constituem a base da nossa análise teórica. Na vida real encontramos a economia de controlo central como forma de ordem misturada com outras formas. A seguir analisamos de que modo o processo económico acontece nela.

VII. CAPÍTULO

O PROCESSO ECONÓMICO NA ECONOMIA DE CONTROLO CENTRAL (TEORIA DA ECONOMIA DE CONTROLO CENTRAL)

Nota prévia: Por vezes as tentativas de analisar o processo económico da economia de controlo central em termos teóricos têm sido rejeitadas por princípio. Alega-se que na economia de controlo central reina a arbitrariedade, podendo a administração agir de uma forma ou outra. Diz-se que nesse tipo de economia não será válida a regra do grande número que na economia mercantil com perfeita concorrência torna possível a teoria e, por conseguinte, a averiguação exata das conexões ²⁸.

A própria análise teórica mostrará se estas objeções são corretas. Mas em princípio pode dizer-se que já em relação à forma de mercado do monopólio de oferta a ciência tem encontrado um problema análogo. O monopolista, por exemplo a fábrica de gás de uma cidade, pode ambicionar ou receber a “máxima receita líquida” ou conseguir o “melhor abastecimento” com gás “possível” dos consumidores. São estes os dois casos-limite.

²⁸ L. Miksch, Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob, em: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 105, 1949.

Em ambos os preços, o abastecimento e a receita do monopolista podem ser diferentes. Sabe-se que a análise teórica examina os dois ²⁹. Isto faz com que a dificuldade seja superável.

Procedemos de modo análogo em relação à economia de controlo central. A administração central pode pretender um “máximo de poder através de investimentos”, por exemplo, para uma rápida expansão do aparelho industrial para fins de guerra, ou para a construção de obras monumentais que documentam e fortificam o seu poder. Também é possível que a direção pretenda um “máximo de abastecimento com bens de consumo”. O observador da História dá-se conta de que em ordens económicas onde predominam métodos de direção económica centralmente planeada, são efetuados investimentos invulgarmente grandes. Foi assim na Alemanha a seguir a 1936, na Rússia depois de 1928 ou no ambiente completamente diferente do Estado dos Incas à volta do ano 1500, no antigo Egipto e noutros casos. É um facto histórico: para aumentar o seu poder político, a classe dirigente de tais comunidades tende a construir fábricas, caminhos de ferro, estradas, fábricas de eletricidade, cidades etc. Até não é raro que sejam introduzidos métodos de direção económica de controlo central para acelerar investimentos e desta forma aumentar o seu poder, por exemplo ao nível do potencial bélico. Em regra, a administração central dá menos atenção à produção de bens de consumo.

²⁹ Ver *W. Eucken*, *Grundlagen*, 6.^a edição, pp. 217 e segt. Em português: *Os Fundamentos*, op. cit., p. 346.

Por conseguinte, na análise teórica o primeiro caso é mais importante do que o segundo. Aqui vamos-nos ocupar exclusivamente do primeiro. Partimos da suposição de que se pretende obter um máximo de poder através de investimentos. Nos tempos de hoje o segundo caso é pouco “atual”. Mas, sem a análise do primeiro caso, muitos traços importantes da realidade económica da modernidade não são compreensíveis.

PRIMEIRA PARTE: O Carácter Global do Processo Económico

I. O Modo de Funcionamento da Administração Central

1. Numa organização económica do tipo mercantil, a análise do processo económico começa nas empresas ou nos agregados familiares, por exemplo numa fábrica de couro. Aí verifica-se que a fábrica orienta os seus planos pelos preços, sendo sobretudo o cálculo dos custos – ou seja, a relação entre os preços dos produtos e os preços dos meios produtivos – que decide sobre a gestão da produção. Visto que, como se sabe, cada empresa dirige desta forma a pequena parte do processo económico que acontece no seu raio de ação, a totalidade do processo na economia mercantil é dirigida pelos preços.

A análise de uma empresa numa organização económica do tipo economia de controlo central – por exemplo durante o tempo da experiência alemã – tem um resultado diferente. A fábrica de couro produzia conforme instruções vindas do “departamento couro”. Era este “departamento especializado” ou esta “direção da área de controlo” ou ainda este “departamento de planeamento” que atribuía as peles brutas e os materiais auxiliares, dava instruções de produção às fábricas e dispunha do couro produzido. Temos, então, de entrar num tal “departamento especializado” para conhecer o estabelecimento dos planos económicos e a gestão do processo económico numa economia de controlo central. Existiam também departamentos es-

pecializados para têxteis, vestuário, vidro, cerâmica, ferro, etc. Como funcionava esta gestão ³⁰?

2. Acontecia em quatro fases.

A *primeira* fase consistia na recolha de documentos estatísticos de planeamento, tarefa a para qual o diretor da área de controlo dispunha de um departamento estatístico. Esta *primazia da estatística* é característica da economia de controlo central. Os estatísticos dos órgãos de planeamento tentavam obter todos os dados que fossem importantes para o planeamento. Assim, por exemplo, a capacidade das instalações, os *stocks*, a necessidade de espaço de armazenamento, de carvão, de eletricidade, a produção e a importação de matérias-primas. Destes documentos estatísticos obtinha-se finalmente um “balanço de quantidades”, que comparava a oferta e a sua utilização relativamente ao *último* ano ou meio ano ou trimestre.

Os levantamentos estatísticos para cujas recolha e elaboração existiam instruções precisas serviam de base para o planeamento propriamente dito, que constituía a *segunda* fase do procedimento total. Este planeamento consistia no planeamento das necessidades, no planeamento da oferta e no equilíbrio entre necessidades e oferta.

Os dados do plano relativamente às *necessidades* – isto é essencial – eram apenas parcialmente estabelecidos conforme exigências das instâncias superiores centrais, que, para fins gerais de investimento ou para fins de ar-

³⁰ Recebi do Dr. K. Paul Hensel em Friburgo muitas sugestões e indicações para o tratamento desta questão.

mamento, precisavam de determinadas quantidades de ferro, máquinas, couro, etc.. Uma outra parte tinha a sua origem noutros “detentores de necessidades” – na maioria dos casos noutros departamentos especializados. Desta forma, por exemplo, o couro era requisitado pelo departamento especializado de sapatos, pelo departamento especializado da construção de máquinas para o fabrico de correias de transmissão, etc., sendo o departamento especializado de couro, por sua vez, a requisitar taninos, óleos, gorduras, carvão, etc. junto dos respetivos departamentos especializados. Mas as necessidades eram sempre transmitidas de forma “coletiva” ou “agrupada” junto do respetivo departamento especializado da respetiva instituição planeadora. Neste contexto é importante que o estabelecimento do plano já neste momento inicial tornava a standardização dos bens necessária. Por exemplo, era tanto mais difícil para o departamento especializado de sapatos averiguar a necessidade de couro quanto mais tipos de sapatos estavam a ser produzidos. O planeamento central exige standardização.

Depois de a economia de planeamento central já ter trabalhado há algum tempo, as entidades de planeamento começavam frequentemente a usar os dados de períodos de planeamento anteriores, determinando-os com base em números estatísticos exatos. Não raramente os dados de planos anteriores eram transportados para os planos que eram válidos para o futuro, sem antes terem sido examinados em pormenor. Isto representava um perigo, porque muitas vezes não havia a necessária adaptação à realidade da situação atual. Por essa razão, os órgãos centrais superiores – por exemplo, o Ministério da Economia do *Reich* – advertiam frequentemente con-

tra a utilização excessiva da estatística. Assim pode ler-se em determinada ocasião: “Por muito que o planeamento precise da estatística, não deve nunca ser esquecido que a estatística apenas pode determinar o passado. Daí que a forma exterior do planeamento – os balanços estatísticos – não seja o cerne da sua natureza. Planear significa ativamente construir o futuro”. De resto, não se apreciava muito o cálculo das necessidades por cabeça da população, com o argumento de que não tomaria em consideração as diferenças locais e profissionais das necessidades, levando com frequência a valores demasiado altos.

Relativamente à *oferta*, trata-se sobretudo da produção, para além da importação e da retirada de *stocks*. Válida neste contexto era a máxima de que a produção deveria, se possível, ser estimada conforme a “secção transversal mais limitada”. Poderia acontecer, por exemplo, que os equipamentos e as quantidades de matérias-primas estivessem disponíveis em maiores quantidades – mas, se houvesse falta de carvão, o planeamento deveria ser determinado por *essa falta*; ou pela mão-de-obra, se houvesse uma falta específica de trabalhadores. No entanto, como o chamado “impasse” estava sempre a mudar, era preciso encontrar constantemente uma nova prioridade do planeamento. Era nisto que consistia a verdadeira arte deste modo de planeamento central – reconhecer atempadamente o “impasse” que iria acontecer.

Equilibrar necessidades e oferta requer prolongadas lutas de que ainda nos vamos ocupar várias vezes. Os muitos departamentos especializados lutavam entre si pela atribuição de mais carvão, espaço de transporte ou trabalhadores, enquanto, por outro lado, cada um dos departamentos especializados tinha de fazer cortes nas

exigências dos diferentes representantes de necessidades que tentavam todos atrair para si o máximo possível de artigos de couro ou têxteis ou batatas, etc. Tentava-se, primeiro, por meio de demoradas negociações ao nível dos departamentos especializados, moderar as exigências dos vários representantes de necessidades, conciliando-as umas com as outras. No entanto, desde o princípio havia a participação de órgãos superiores centrais. A sua intervenção era feita de forma a determinarem certos níveis de urgência e – em segundo lugar – a decidirem os diversos casos de conflito. Como exemplo para a determinação de graus de urgência pode olhar-se para a gestão do combustível. Neste contexto, um decreto de novembro de 1941 ordenou em primeiro lugar que os combustíveis deveriam ser usados apenas para fins de guerra no sentido estrito. A atribuição deveria ser feita segundo a seguinte ordem:

1. Garantir o abastecimento da população com alimentos e combustíveis;
2. Organização de estações de comboio e pontos de transbordo de água;
3. Assegurar a produção agrícola;
4. Sistema de saúde e polícia;
5. Abastecimento das empresas e projetos de construção decisivos para a guerra e dos projetos de construção do mandatário geral para questões especiais da produção química;
6. Abastecimento da produção de armamento e de outros produtos decisivos para a guerra;

7. Abastecimento dos restantes projetos de construção decisivos para a guerra.

Estas graduações das necessidades eram essenciais para a avaliação e o controlo dos fluxos de bens; era por elas que os diversos departamentos especializados se tinham de guiar. Todavia, nos casos em que não se chegava a um acordo, por exemplo sobre a quantidade de carvão que o departamento especializado do couro haveria de receber, era o próprio Ministério da Economia do *Reich* que tinha de decidir.

Esses trabalhos de planeamento resultavam num balanço de quantidades que abrangia um trimestre, um semestre ou até um ano, sendo necessário tomar as particularidades do processo de produção em consideração.

A seguir reproduzimos um tal balanço de quantidades.

Modelo de Um Balanço de Quantidades

<i>Oferta</i>	<i>Utilização</i>
I. Produção nacional	I. Consumo nacional (ordenado por fins de utilização)
II. Produtos recebidos de áreas ocupadas	II. Necessidades de áreas ocupadas
III. Importações	III. Exportações
I-III. Oferta corrente	I-III. Utilização corrente
IV. Retirada dos armazéns	IV. Entradas em armazéns
I-IV. Total da oferta	I-IV. Total da utilização

Sob o item I do lado direito (consumo nacional) ficava registado em pormenor que quantidades de couro estavam destinadas, por exemplo, ao exército, à agricultura, a correias de transmissão, a sapatos, etc.

Isto era, portanto, o quadro que os planos da economia de controlo central mostravam: eles constavam de uma longa série de balanços de quantidades referentes aos vários departamentos especializados, apresentados um ao lado do outro e entrelaçados. Os departamentos especializados para carvão, ferro, electricidade, combustíveis, couro, têxteis, etc. elaboravam os seus balanços de quantidades, sendo a coordenação dos planos feita pelos órgãos superiores por meio das diretivas gerais (níveis de urgência) assim como por meio da sua intervenção esporádica em muitas decisões individuais. Por conseguinte, por muito que os departamentos especializados fossem responsáveis pelos planos e os elaborassem, estavam dependentes e subordinados aos ministérios e outros órgãos centrais. Nisto se exprimia a uniformidade do planeamento.

Segue-se – como *terceira* fase – o despacho das instruções de produção às várias fábricas individuais. Nesta fase a produção das fábricas era determinada por quantidades e distribuição no tempo, por espécie e tipo. As matérias-primas embargadas eram libertadas para a produção pelas diversas fábricas, sendo decretadas instruções sobre a utilização do produto fabricado, por exemplo, do couro. Frequentemente a execução desta difícilíssima tarefa de elaborar as instruções de produção para as diversas fábricas só era possível com a cooperação de organizações profissionais, como por exemplo da *Reichsgruppe Industrie*, dos cartéis, dos grémios, etc.

Eram precisos peritos que na verdade eram ao mesmo tempo também interessados, e eram precisas as suas organizações que ao mesmo tempo eram grupos de poder privados. Disto ainda falaremos adiante.

Finalmente a *quarta* fase: o controlo do plano. As empresas tinham a obrigação de indicar regularmente – trimestralmente ou mensalmente ou até diariamente – as suas existências e a sua produção, e os departamentos especializados estavam constantemente a verificar se esses dados reais das fábricas correspondiam aos dados previstos no plano. Se estes não fossem alcançados, a causa podia estar relacionada com a própria fábrica ou com o não-recebimento de matérias-primas prometidas ou com a retirada de mão-de-obra por parte de outros departamentos especializados, etc. Seja como for, os diretores dos departamentos especializados tinham de intervir, estando, assim, também a execução dos planos repleta de variadíssimas negociações e lutas. Por fim, havia mais um facto relacionado com o controlo do plano que era importante. Devido à natureza das coisas, os planos eram com frequência executados somente meses ou até um ano depois de o plano ter sido elaborado. Entretanto, os dados tinham-se alterado (por exemplo, o abastecimento com carvão). Nessas situações tornava-se necessário rever os planos e as instruções de produção.

Esta foi a descrição do processo, visto por fora, em quatro fases que se entrelaçam e se repetem. Talvez noutras economias de controlo central este processo decorra de maneira semelhante, ou talvez com ligeiras diferenças. O que é que isto significa em termos económicos?

II. O Sistema de Direção

A particular solução do problema de direção que foi adotada pela economia de controlo central evidenciava duas características essenciais: o planeamento e a direção realizavam-se com base em avaliações “globais”, não “individuais”, e sem cálculo dos custos marginais. Esta é a primeira característica. A segunda: o cálculo económico não tinha força coerciva, podendo por isso ser aplicado durante muito tempo.

Primeira Característica

1. Os órgãos de planeamento central trabalhavam com estimativas globais, usando a ajuda de cálculos de quantidade que se baseavam na estatística.

Quem é que estava a fazer estas estimativas? Eram, primeiro, desenhadas pelos departamentos especializados. No nosso exemplo, o departamento especializado do couro começava por propor a distribuição do couro pelas diferentes utilizações – por exemplo, para o exército, para sapatos de trabalho, para fins industriais, etc. – em conformidade com as suas avaliações. Estava, portanto, a estimar a importância que o couro poderia ganhar para a satisfação das necessidades numa ou noutra aplicação, ou seja, a sua estimativa era global. Na sequência de negociações com os “detentores de necessidades” eram feitas alterações; quer dizer, tentava-se encontrar um “equilíbrio” entre as estimativas preliminares dos departamentos consumidores especializados. Tratava-se sempre de dados coletivos: não se estimavam

quantidades parciais, mas calculava-se, sim, com dados globais – por exemplo, com 5000 toneladas ou com 8000 toneladas. Através da elaboração de “graus de urgência” os órgãos superiores centrais tentavam dar um apoio às estimativas globais, e deste modo à gestão dos meios de produção e dos bens de consumo por parte dos departamentos especializados. Falámos disso há pouco. Mas os tais “graus de urgência” são necessariamente insuficientes. São demasiado aproximativos, contendo cada grau numerosos tipos de necessidades (por exemplo, grau 3 das necessidades de combustível: “assegurar a produção agrícola”). Para além disso, não dão suficiente consideração ao facto de que a intensidade da necessidade diminui como resultado da crescente satisfação de cada tipo de necessidade e, por último, não levam em conta o abastecimento com bens complementares. Sobre este ponto existe um decreto da autoridade central de planeamento de dezembro de 1944 que é muito explícito. Aí lê-se: “Quanto mais deficiente se tornar a satisfação das necessidades, tanto mais problemático deve parecer gerir a produção por meio de processos muito rudes de classificação de urgências. Produções que não são importantes não só devem ser deixadas para mais tarde como devem ser canceladas de todo. No entanto, estabelecer entre os programas de produção importantes uma ordem de sequência orientada exclusivamente pelo artigo produzido levará a graves erros e caminhos errados, se não se tomar em conta a situação de abastecimento dos detentores de necessidades. Por exemplo, é muito mais urgente fornecer alguns parafusos que são o único elemento que falta para acabar a construção de uma série de máquinas agrícolas do que, devido a uma

indicação de alta urgência, fornecer os mesmos parafusos a uma fábrica de tanques, mas que precisará deles apenas dentro de alguns meses. A variedade dos pontos de vista sobre a necessidade que surgem no sistema de uma economia com escassez, não pode ser regulada por hierarquias de urgência. Precisamente na situação atual de esforço máximo de todas as forças produtivas deve esperar-se de todas as instâncias responsáveis pela direção da produção que tenham uma noção geral suficiente do seu campo de atividade para o gerirem corretamente também no detalhe, por meio de ordens de produção. Penso, por isso, que chegou a hora de dar validade geral ao princípio de “planeamento em vez de urgência” e ordeno: válido a partir de 1 de janeiro de 1945 todas as hierarquias de urgência são revogadas”.

Nos casos em que os vários departamentos não conseguiam obter um acordo nas suas avaliações globais, eram os órgãos centrais superiores que tinham de decidir. Isto é expresso muito claramente num decreto do ano de 1942, no qual se lê: “É desejável que os órgãos de planeamento, em acordo com os detentores de necessidades, tomem eles próprios a iniciativa de adaptar a necessidade declarada às possibilidades de produção. Apenas em casos excepcionais, nos quais não é possível decidir desta maneira, a decisão deve ser tomada pelo ministério responsável. Na medida em que o órgão de planeamento e os detentores de necessidades não pertençam ao mesmo ministério, a decisão deve em última instância ser tomada por um órgão superior que seja comum a ambos”.

Não era possível “individualizar” o cálculo de valor. Todos os dias é preciso tomar decisões relativamente a cada tonelada de ferro ou cobre ou a cada trabalhador.

Estes devem ser utilizados em que lugar e para que fim? Qual o valor que assumem em cada uma das múltiplas aplicações possíveis? Onde e como é que servem da melhor forma para satisfazer as necessidades? Não era possível encontrar respostas para estas perguntas através de tais estimativas globais. Se, por exemplo, se dispunha de 1000 metros cúbicos de madeira, estes eram distribuídos globalmente em determinadas quantidades como lenha, para fins de minas, para a indústria de celulose, etc. – sem que tivesse sido possível avaliar em pormenor as qualidades individuais.

2. No âmbito deste método de direção fazia-se um certo cálculo de custos. Mas também esse cálculo de custos tinha um carácter global. Quando um departamento especializado atribuía certas quantidades de gasolina ou couro aos vários detentores de necessidade, estava constantemente a comparar o benefício e o benefício perdido que a gasolina ou o couro trariam geralmente numa e noutra aplicação. E quando em casos de conflito se solicitava que o ministério responsável decidisse sobre a quantidade de couro que, por exemplo, deveria ser usada para sapatos de trabalho ou para correias de transmissão, este tomava essa decisão também com base em comparações gerais de custos. A consideração de custos baseava-se em noções gerais sobre os objetivos do processo económico. Ponderava-se o que serviria melhor esses objetivos gerais, se o couro fosse utilizado na produção de sapatos ou no fabrico de correias de transmissão. Em suma, comparava-se o benefício que haveria numa aplicação para o cumprimento do plano global com o benefício que se perderia pelo facto de, em consequência disso, a outra aplicação se tornar impossível.

Este cálculo de custos era muito geral e pouco preciso, mas *era* efetivamente uma consideração de custos.

Evidentemente não foi possível um cálculo dos custos *marginais*. Mais um exemplo: depois de 1945 havia em *Südbaden* uma quantidade de 1000 toneladas de ferro para ser distribuída. Ferro era um material de que os mais diversos ramos da economia precisavam com urgência: o artesanato, a construção de máquinas, a indústria têxtil, os caminhos-de-ferro, as oficinas de reparação, etc. Quantas toneladas deveriam ser atribuídas a cada um dos ramos e também a cada uma das empresas? A indústria têxtil deveria receber 80 toneladas? Ou mais, ou menos? Era preciso fazer uma seleção. Também nesta situação foram feitas considerações de custos. Comparava-se os benefícios que o ferro iria trazer aqui e acolá. Mas não era possível calcular o valor que cada tonelada poderia atingir aqui e acolá. Por isso, a avaliação era global, sendo a distribuição feita com base nas tais avaliações gerais.

3. Como mostrámos, é verdade que os órgãos de planeamento levavam a cabo uma comparação do planeado e do real, a fim de comparar constantemente os processos efetivos com os planos. Mas não se procedia a uma verdadeira adaptação económica. Comparavam-se as quantidades que constavam dos planos com as quantidades que de facto estavam a ser usadas ou produzidas nas fábricas. Mas, se as quantidades dos meios produtivos estavam a ser utilizadas de forma economicamente correta, quer dizer, se os dados do plano estavam de facto corretos, ou se necessitavam de ser corrigidos era algo que não era possível deduzir da comparação do planeado e do real. Para escolher de entre os muitos exemplos

possíveis pelo menos um: uma fábrica de tijolos recebeu muito mais carvão do que precisava, sendo a correção feita apenas muitos meses mais tarde. Como os dados reais correspondiam aos dados que constavam do plano, não existia motivo para a correção. Esta comparação entre o planeado e o real não oferecia nenhum motivo para a fábrica tentar aproximar-se da melhor combinação para a produção. Os órgãos de planeamento estavam certamente conscientes deste facto.

Segunda Característica

1. O sistema dos preços da economia mercantil não é apenas um “medidor da escassez” ou “uma máquina de calcular”. O sistema de preços é, sim, simultaneamente um instrumento de controlo. Tem força coerciva. Se os custos excederem o resultado, esta desproporcionalidade obrigará a empresa, com o tempo, a mudar de orientação ou a sair do mercado. Dito de outra forma: quando as relações dos preços são de forma a que os preços dos meios de produção necessários para produzir uma unidade de um bem são mais altos do que o preço que se pode obter por essa unidade de um bem, é forçada uma mudança.

Na economia de controlo central estas avaliações – que, aliás, são de natureza diferente – têm um outro papel. Um exemplo: durante a Segunda Grande Guerra uma fábrica de tecidos de seda foi construída em C. Até as avaliações globais mostravam que o local era pouco propício e que as fábricas de tecidos de seda de Krefeld eram capazes de produzir estes tecidos substancialmente

mais baratos. A utilização de ferro, cimento, máquinas, mão-de-obra na nova construção em C era desnecessária e um investimento errado. Este facto podia, também, ser constatado de antemão por meio de uma comparação geral de valor e custos. Qualquer outra utilização dos meios de produção teria servido as necessidades do plano melhor. Mesmo assim foi decidido realizar a construção, sendo aspetos pessoais os que pesaram na decisão. Numa economia mercantil a fábrica em C teria sido condenada à ruína. Na economia de controlo central, que não dispõe de um processo automático de seleção, era possível a fábrica ser construída e trabalhar. Porque as avaliações globais não exercem pressão. A ciência deveria dar mais atenção a esta especificidade do cálculo económico na economia de controlo central que exerce uma substancial influência sobre o decurso do processo económico.

2. Como explicar este facto? Porque é que na economia de controlo central o cálculo económico não tem força coerciva?

O sentido do cálculo de custos numa economia de perfeita concorrência é conhecido dos manuais ³¹. Os custos indicam que “valores” poderiam ser realizados numa outra aplicação dos meios produtivos. Uma grande variedade de necessidades das pessoas que recebem rendimentos com poder de compra luta pelos meios de produção que podem ter um grande número de utilizações, sendo a decisão tomada com a ajuda do cálculo preço-custo, no qual os custos representam o

³¹ Ver também pp. 293 sgts.

benefício perdido. A produção *tem de* ser adaptada à procura com poder de compra, sendo que este “*tem de ser*” se impõe através da força coerciva do cálculo económico. Por meio do cálculo de custos a procura com poder de compra controla os processos produtivos. No entanto, nas formas monopolistas ou oligopolísticas de mercado a força orientadora dos consumidores está substancialmente prejudicada, tendo bastante menos influência.

Mas na economia de controlo central encontramos uma relação inteiramente diferente entre a procura e a sua satisfação. A tensão entre as duas não existe nos mercados. A procura e a oferta de ferro, carvão e todos os outros bens não partem de diversas economias individuais independentes com os seus próprios planos económicos. Antes a determinação das necessidades, assim como a gestão da produção, estão concentradas numa só mão. Por conseguinte, *é possível* para os órgãos de planeamento proceder de forma a que, primeiro, estabeleçam as necessidades de pão, habitação, etc. e em seguida, com base nestas necessidades, tentem orientar os processos produtivos com as suas avaliações globais e as suas instruções de produção. Mas não são obrigados a isso. Podem também posteriormente alterar as necessidades. Nesse caso, a procura orienta-se pela produção. É possível de repente diminuir a atribuição de têxteis ou parar a construção de uma nova fábrica. A administração central não está sujeita a nenhum controlo por parte dos consumidores. Concentra-se nela todo o poder económico. Consequentemente, também não está sujeita a nenhum mecanismo de controlo.

Pode haver a propensão para ver neste facto um ponto fraco da economia de controlo central. É na realidade um ponto fraco, quando se considerar uma máxima satisfação de necessidades como o objetivo da produção de bens. No entanto, a falta da força coerciva das avaliações e estimativas de custos constitui ao mesmo tempo um ponto forte. Esta falta possibilita a fácil criação de pleno emprego. Sobre isto ainda falaremos em pormenor. Para além disso, a economia de controlo central permite ao poder político efetuar reorientações na esfera económica que correspondam à sua vontade política sem ter de ter em conta o cálculo de custos.

III. O Papel dos Preços

1. A política económica alemã tentava na medida do possível exercer a gestão do processo económico com métodos indiretos. Assim, por exemplo, lê-se num decreto normativo: “Deve ser o objetivo de cada planeamento conseguir um máximo de direção económica com um mínimo de intervenção. As intervenções são supérfluas se cada uma das empresas cooperar voluntariamente para atingir o objetivo estabelecido pelo Estado ou, com base em considerações puramente de economia privada, atuar de forma a corresponder às necessidades da economia nacional”. Por esta razão também se tentou, em geral, não dirigir as chamadas “fases intermédias” diretamente; por exemplo, foi possível, através do controlo direto da produção das fábricas de tecelagem, controlar de forma indireta a fase intermédia das fábricas de fição.

No entanto, se o Estado fazia um esforço para dirigir o processo económico de maneira indireta e não por meio de ordens diretas vindas dos órgãos centrais, era natural que usasse os preços para esse fim. E foi isso o que de facto aconteceu.

2. Para poder usar os preços *existentes* como instrumentos de direção da economia, o Ministério da Economia e os comissários dos preços fizeram um esforço no sentido de uniformizar e melhorar o cálculo e a determinação do lucro nas empresas industriais. Precisamente quando os fornecimentos para o Exército começaram a ganhar importância, foram decretadas instruções muito precisas sobre o cálculo dos custos. Durante esse tempo o cálculo económico de muitas empresas alemãs foi substancialmente melhorado e uniformizado.

Em diversas situações também se usaram os preços, com sucesso, para aproximar melhor as combinações produtivas da melhor situação possível. Isto aplicava-se, por exemplo, ao fabrico de munições, ou seja, a produtos para os quais, na maioria dos casos, não havia preços anteriores. Nestes casos calcularam-se primeiro os custos de produção das várias empresas, determinando-se os preços em cada caso conforme os custos individuais. Como consequência, as empresas não tinham nenhum interesse em trabalhar de forma racional, até porque os lucros estavam a ser calculados em percentagem dos custos, ou seja, quando os custos eram altos, os lucros eram maiores do que com custos baixos. Daí que em 1940 fosse introduzido um outro sistema de cálculo dos preços para incentivar as empresas a trabalhar de forma racional: pagava-se pelas munições fornecidas um

preço uniforme calculado com base nos custos de uma fábrica com custos médios. Já esta medida serviu como incentivo para melhorar a combinação produtiva a fim de obter lucros. Mais tarde este processo foi ainda substancialmente aperfeiçoado.

Mas estes sucessos em alguns casos não mudam o facto de os preços existentes não serem apropriados para a gestão global do processo económico. Os preços de então refletiam as relações de escassez como tinham existido no outono de 1936. O congelamento dos preços tinha evitado que acontecesse outra alteração de preços. Se os planos dos órgãos centrais tivessem previsto a satisfação de uma procura que aproximadamente correspondia à procura anterior, os preços e relações de preços ter-se-iam mantido úteis por mais tempo. Mas aconteceu o contrário: a criação de emprego assim como o investimento devido ao armamento resultaram em grandes diferenças entre as necessidades do plano central do presente e as curvas da procura anteriores. Os preços estabelecidos para ferro, carvão, tijolos etc. não refletiam a tensão entre as necessidades e a sua satisfação tal como existiu segundo os planos dos órgãos centrais. Por conseguinte, os cálculos que se baseavam nos preços dos produtos e meios de produção não resultavam numa orientação dos meios produtivos para a oferta planeada e os cálculos de ganhos e perdas, assim como os balanços já não disponibilizavam informação sobre se os meios de produção estavam suficientemente bem combinados para produzir da melhor forma os bens previstos nos planos centrais.

Nenhum melhoramento dos métodos de cálculo podia eliminar este facto. Os preços que as empresas estavam

a calcular nas suas contabilidades não indicavam a escassez tendo, por tanto, perdido a sua função orientadora.

3. Tanto mais importante se tornava uma segunda questão: se os preços de 1936 não eram capazes de “individualizar” ou “quantificar” as avaliações gerais dos órgãos centrais, dado que o sistema de preços existente refletia um sistema de dados há muito ultrapassado, teria talvez sido possível restituir a função orientadora aos preços por meio de os fixar novamente? Não seria possível fixar novos preços de forma a que servissem otimamente os planos da autoridade administrativa central?

No contexto deste problema discutiram-se dois métodos: o estabelecimento de novos preços significantes vindo de cima; ou – caso isto não seja possível – a nova formação de preços por meio da instalação temporária do mecanismo do mercado, ou seja, vindo de baixo.

a) Partimos de um caso isolado, que tem sido importante na Alemanha, ou seja, o preço e a utilização da madeira da faia vermelha. Tendo sido usada durante quase todo o século XIX apenas como lenha e para produzir carvão vegetal, a faia, devido a uma série de invenções, conheceu durante a última metade deste século numerosas utilizações novas, desta maneira ganhando consideravelmente em importância. A invenção de impregnar a madeira com óleos de alcatrão transformou a trave de faia numa trave de caminho de ferro de alta qualidade; a invenção da secagem artificial e do tratamento a vapor fizeram com que a faia fosse empregue em grande escala e para muitos fins na marcenaria de mobiliário. A invenção do contraplacado ampliava ainda mais as possibilidades de utilização. E, por último, acresceram a isto ainda as invenções que deram à madeira de faia um novo e grande

campo de aplicação como matéria-prima para a produção de lã celulósica e seda artificial.

Como deveria a madeira de faia que estava permanentemente a surgir ser distribuída com sentido por estes modos de utilização novos e em número quase ilimitado, de uma forma, portanto, que a sua eficácia fosse máxima? Não havia dúvida de que o preço congelado da madeira de faia estava demasiado baixo em comparação com outros preços de madeira e com a maioria dos restantes preços. Desde 1936 tinha ficado igual. Não teria feito sentido, através do aumento do preço, assegurar a utilização apropriada dos vários tipos e quantidades parciais da madeira de faia?

Diversas vezes as administrações florestais tinham examinado a questão sobre se não deveriam fixar um preço novo, mais alto, para a madeira de faia. Mas verificou-se que não era possível encontrar um preço que fizesse sentido. A administração central das florestas só sabia que o preço da madeira de faia que estava em vigor era baixo demais. Também tinha uma vaga noção do novo valor da madeira de faia. Efetuou, portanto, uma avaliação global. Mas não conseguiu com base nesta avaliação global chegar a um valor exato. Porque o conhecimento que tinha dos novos dados e preços era demasiado inexato para poder aventurar-se nesta experiência. Naquela altura um distinto funcionário florestal disse: “Não conhecemos o preço da madeira de faia; apenas sabemos que é relativamente alto. Quão alto é algo que deverá mais tarde ser o mercado a decidir”.

b) Resta saber, no entanto, se o mercado não poderia ter decidido *logo na altura*. Este teria sido o segundo método. Porque não se libertaram os preços da madeira por um determinado tempo? Nessa altura não se teria

formado um preço correto da madeira de faia? Ora, os preços de todos os produtos da indústria transformadora – da carpintaria, da indústria de contraplacado, da indústria de celulose, da indústria mineira, dos caminhos de ferro, etc. – eram fixos, como o eram também os preços dos produtos sucedâneos da faia. Por conseguinte, os preços dos variadíssimos produtos que utilizavam a madeira como matéria-prima não estavam a projetar corretamente a relação entre a procura e a oferta nos mercados de madeira. Enfim: a libertação parcial dos preços de *um único* grupo de mercadorias não teria feito nenhum sentido. A interdependência de todos os mercados e de todo o processo económico teria então exigido a libertação de todos os preços para desta forma verificar as relações de escassez de todas as mercadorias, e entre elas também as da madeira de faia.

c) Mas com isto já estamos perante uma questão ainda mais essencial. Por que razão não se libertaram *todos* os preços? Não teria, então, sido possível verificar os graus de escassez através de novas relações de preços, ou seja, *individualizar desta maneira as novas avaliações gerais da administração central através de preços?*

Por razões de política monetária, o Governo alemão não ponderou em mais pormenor seguir este caminho. A libertação geral dos preços teria tido como resultado não apenas a formação de novas relações de preços mas, sob a pressão da superabundância do dinheiro, também um forte aumento de todo o nível de preços, quer dizer, uma desvalorização aberta da moeda, reivindicações salariais irrecusáveis, prejuízo patente das poupanças e encarecimento do armamento. A manutenção de preços no seu nível habitual e, por conseguinte, a contenção da inflação por meio

do congelamento dos preços era um dogma da política económica alemã de então – tendo-se tornado também num dogma da política económica de outros países.

Mas, com esta resposta negativa que a prática alemã deu à pergunta, a questão ainda não ficou esgotada. Suponhamos que não tinha havido um excesso de dinheiro e o argumento de política monetária não tinha contrariado a libertação dos preços. *Neste caso*, não teria sido possível individualizar as estimativas globais dos órgãos centrais através da libertação dos preços? Um exemplo: uma fábrica de armamento recebe 10 milhões por fornecimentos, pagando 5 milhões deste montante aos seus trabalhadores. Teria sido permitido aos trabalhadores que, com esse dinheiro, procurassem livremente bens de consumo conforme as suas necessidades: pão, carne, vestuário, habitação, etc. Os trabalhadores – consumidores – teriam, então, com a sua procura dado expressão às suas valorizações subjetivas de pão, habitação, etc. e não às valorizações dos órgãos da administração central. Portanto, os preços espelham as valorizações dos numerosos consumidores com poder de compra, mas não as avaliações dos órgãos centrais. Por esta razão, os preços de pão, habitação, vestuário e de todos os meios produtivos que servem para o fabrico destes bens seriam inúteis para a execução dos planos do órgão central. Os preços espelhariam os planos dos consumidores, mas não os planos do órgão central. Os bens teriam sido atraídos sobretudo para a esfera dos bens de consumo e não tanto para a esfera dos investimentos. Teria surgido um conflito entre os planos centrais e os planos individuais dos agregados familiares e das fábricas. E com isto já estamos a tocar no cerne da questão.

4. Teria talvez sido possível introduzir os preços no mecanismo diretor da economia de controlo central da seguinte maneira. A administração central teria distribuído os bens de consumo por meio de um sistema de racionamento, fixando também os preços. Na esfera dos bens de consumo oferta e procura estariam, portanto, equiparadas. Mas na esfera dos meios produtivos não teria havido racionalização. Antes pelo contrário, os diretores das fábricas teriam procurado os meios de produção junto dos órgãos estatais. Estes meios de produção teriam tido preços e em função do volume da procura estes teriam sido corrigidos. Poderiam estas correções de preços ter criado um equilíbrio entre a oferta e a procura dos meios de produção, permitindo desta maneira que se efetuassem cálculos exatos dos custos? Neste caso a administração central alemã teria, em parte, agido em conformidade com uma proposta de, por exemplo, *O. Lange*³². Teria sido possível seguir esta proposta?

É um facto que havia regularmente uma luta feroz pelos meios de produção por parte dos diversos “departamentos especializados” ou “departamentos de planeamento” ou “detentores de necessidade”. Assim – para continuarmos com o nosso exemplo – os representantes da agricultura lutavam pela atribuição de couro para arreios, os das indústrias por correias de transmissão, o operariado por sapatos de trabalho, etc. Ou os representantes do artesanato, da construção de máquinas, da construção de veículos, etc. lutavam por ferro. As quantidades disponíveis eram geralmente demasiado

³² *O. Lange*, *On the Economic Theory of Socialism*, 1948, pp. 90 e segts.

pequenas e não correspondiam às exigências de todos os departamentos especializados. Ora, a proposta aqui discutida sugere que esta luta seja resolvida por meio da fixação de preços; quer isto dizer, por exemplo, que a gestão das quantidades de couro referente às diversas utilizações para arreios, correias de transmissão, etc. seja feita através do aumento dos preços do couro.

Mas este método de gestão não interessava à administração central. Porque, se o adotasse, teria em certa medida de renunciar à direção dos meios de produção – no nosso exemplo, do couro ou do ferro. Ao determinarem os preços para os bens alimentícios e o racionamento dos alimentos, assim como quando estavam a fixar os preços e rações de produtos industriais e o programa de investimentos, os órgãos da administração central não podiam ter a noção que quantidades de couro ou que quantidades de ferro os diversos departamentos especializados ou detentores de necessidades iriam requisitar: estas exigências seriam conhecidas apenas *a posteriori*. Se tivessem deixado que a luta pelos preços por parte das fábricas ou dos departamentos decidisse sobre a orientação dos meios produtivos, poderiam ter surgido resultados que fossem contraditórios dos planos da administração central. Teria sido possível, por exemplo, que uma quantidade relativamente grande de couro tivesse sido usada para fins agrícolas ou para o fabrico de sapatos de trabalho, o que teria resultado numa grande escassez de correias de transmissão, pondo em risco o programa de produção da administração central em outros ramos da indústria.

É por essa razão que a administração central não pode deixar que a direção de tais meios produtivos, que de algum modo são de considerável importância, seja

decidida pela concorrência dos preços. Antes pelo contrário, tem de reservar o controlo para si própria, o que acabou por acontecer na Alemanha.

Logo que as empresas ou os departamentos disfrutassem de uma maior liberdade e procurassem autonomamente e a administração se limitasse a corrigir os preços dos meios produtivos em conformidade com a escassez, teriam surgido incompatibilidades entre os planos da administração central e os planos dos departamentos e das fábricas. Estas incompatibilidades teriam sido imediatamente erradicadas por diretivas centrais, ou seja, através da revogação do mecanismo dos preços. Por conseguinte, a proposta criticada não é realizável – mesmo se a precondição do foro da política monetária estiver realizada. Pode usar-se a concorrência para aumentar a produtividade, mas não se pode utilizá-la como instrumento para o controlo central de parcelas substanciais do processo económico. Senão, a administração central destrona-se a si própria.

IV. Algumas Consequências

Sob este prisma – dos planos e das instruções para a produção centrais, que são estabelecidos com base em cálculos de quantidades e estimativas globais – o processo económico numa economia de controlo central torna-se compreensível. Neste processo económico os seguintes fenómenos saltam imediatamente à vista:

1. O planeamento pressupõe normalização, tipificação, uniformização. Tomar em consideração as numerosas e variáveis necessidades individuais dos consumidores

(por exemplo produzir variados tipos de sapatos ou vestidos, atribuí-los a quem os deseja ter e adaptar-se às mudanças das pretensões dos consumidores) é algo que os órgãos de planeamento conseguem fazer apenas de forma muito imperfeita. Falámos disso no ponto I. Dar diretivas centrais torna-se tanto mais fácil quanto mais esquematizados são o consumo e a produção.

É fácil normalizar a procura dos consumidores. Através de racionamento e distribuição, a influência dos muitos desejos individuais é eliminada quase por completo. “A experiência dos últimos sete anos mostra inequivocamente”, escreveu um perito da indústria têxtil num parecer em 1946, “que não só a orientação da economia para a guerra, mas antes a supremacia cada vez mais forte dos órgãos de planeamento reduz cada vez mais o número dos objetos de planeamento (matérias-primas e mercadorias)”. Mais difícil era a simplificação na produção. O grande número de pequenas e médias empresas industriais que existiam na Alemanha fazia exigências individuais de tipos variados relacionadas com as suas máquinas, peças sobressalentes, materiais auxiliares etc. que os órgãos centrais tinham dificuldade em avaliar e solucionar. Aliás, as pequenas e médias empresas na sua interminável variedade são difíceis de “planear” centralmente. As entidades de planeamento executam a sua tarefa de avaliar e dirigir relativamente da melhor forma quando, em poucas fábricas, com poucas matérias-primas standardizadas e em poucos processos, se produzem mercadorias em série. Igualmente, a relativa uniformidade da produção agrícola explica porque a agricultura é mais fácil de “planear” do que a indústria.

Assim a economia de controlo central fez com que passasse a haver não apenas uma tipificação e uma

normalização, mas também que quando se realizavam novas construções se criassem as maiores fábricas possíveis. Lembremo-nos da fábrica *Volkswagen* em Fallersleben. É de importância essencial neste contexto que não é apenas o tamanho das empresas que influencia a ordem económica. Tem-se falado muito sobre isto na literatura, tendo-se avançado a opinião de que o tamanho crescente das empresas terá conduzido a monopólios e à economia de controlo central. De vez em quando isto é efetivamente o caso. *Mas o nexo causal contrário também existe. Dependendo da ordem económica, procura-se o melhor tamanho de empresa em diferentes sítios.* Assim, por exemplo, nas ordens económicas do tipo de administração central dá-se preferência a ou criam-se unidades fabris particularmente grandes, que de outra forma talvez não tivessem surgido num determinado país. Este foi o caso também na Alemanha. A escolha de unidades fabris muito grandes resulta da forma particular de planeamento que acontece na economia de controlo central.

Devido ao regime económico de controlo central de muitos anos, a economia nacional alemã acabou por ter um outro carácter: grandes empresas, normalização, tipificação e standardização foram aumentadas. Porém, em casos onde isto não acontecia com suficiente rapidez – o que naturalmente também acontecia – surgiam grandes dificuldades e perturbações. Por exemplo, o grande número de tipos de automóveis, que dificultava seriamente o abastecimento das tropas com peças sobressalentes por parte da administração central.

2. Como sabemos, os planos eram estabelecidos pelos departamentos especializados. Ora, cada departamento especializado esforçava-se por produzir o má-

ximo possível. Porque cada departamento especializado estava convencido que a sua própria produção era particularmente importante. Assim, o departamento especializado do couro, por exemplo, tentava obter tanto carvão e espaço de transporte, etc. quanto possível para aumentar a produção de artigos de couro. *Todos* os outros departamentos especializados também precisam de carvão, espaço de transporte e semelhantes. Sabemos que a luta pelos meios de produção e em especial pela mão-de-obra que os departamentos especializados travavam em consequência disso tinha de ser resolvida por diretivas centrais. Mas frequentemente passava muito tempo até se apelar para o ministério responsável ou para o órgão político mais alto e estes pudessem decidir. Entretanto, cada departamento tentava tudo o que estava ao seu alcance para obter meios produtivos ou mão-de-obra. Esta colisão entre os departamentos era característica da economia de administração central. As batalhas “de grupos anárquicos” parecem ser inerentes ao sistema desta forma de ordem económica. Embora os órgãos superiores se impusessem frequentemente de maneira autoritária, é preciso conhecer esta tendência para a anarquia de grupo para poder compreender a direção do aparelho.

3. O método de direção central tem como outra consequência que a camada de pessoas que lidera o processo económico é diferente da camada de diretores, por exemplo, na economia da concorrência perfeita. Com o avanço da economia de planeamento central desaparece o comerciante, porque desaparecem também as suas funções principais, que consistem na adaptação à procura, na descoberta de possibilidade de fornecimento e na descoberta de oportunidades para fazer lucro. Em vez dele é o técnico

que surge em primeiro plano. Este deslocamento aconteceu tanto nas empresas como também nas entidades de planeamento. Sabe-se que nas empresas existem frequentemente tensões entre o comerciante e o técnico. Durante o tempo da economia de administração central na Alemanha, esta tensão era resolvida a favor do técnico. Mas na administração das entidades de planeamento, para além do técnico que estava decididamente a ser privilegiado, também o especialista em estatística era importante, precisamente pela razão de que é a estatística que acompanha e suporta todo o planeamento desde o primeiro esboço passando pela elaboração dos balanços de quantidades até a comparação entre o planeado e o real.

Esta mudança no comando também não acontece por acaso – é igualmente resultado do método de direção peculiar da economia de administração central. Esta está cada vez mais ligada à tendência de suplantarem considerações económicas por considerações de índole técnica.

4. Por fim deve-se perguntar se na economia de planeamento central é estabelecido um *equilíbrio*. Os diretores dos órgãos de planeamento que pararam para ponderar esta pergunta estavam inclinados a responder afirmativamente. Estavam então a entender equilíbrio como o igualizar dos balanços de quantidades no seu próprio departamento. Os diretores dos órgãos centrais consideravam que as quantidades constantes nos balanços de quantidades dos diversos departamentos estariam por fim perfeitamente adaptados uns aos outros. Na sua opinião negociações abrangentes entre os departamentos e, finalmente, decisões das entidades centrais superiores podiam ter como resultado, por exemplo, que a quantidade de carvão atribuída ao departamento couro fosse, no balanço do

departamento especializado do carvão, igual à quantidade no departamento especializado do couro, e que as quantidades de artigos de couro (por exemplo, de correias de transmissão, de arreios, etc.) nos departamentos da indústria e da agricultura fossem as mesmas que apareciam nos balanços do departamento especializado do couro. Assim os planos estariam perfeitamente ajustados entre si, tendo-se atingido neles um “equilíbrio” quantitativo.

Na realidade, este equilíbrio, se de facto existir, não é simplesmente um equilíbrio económico. Por conseguinte, fica em aberto a pergunta sobre se a economia de administração central estabelece um equilíbrio económico ou, pelo menos, se existe uma tendência para o equilíbrio.

É difícil responder a esta pergunta, porque o conceito de equilíbrio que faz sentido para a economia mercantil não pode sem mais nada ser usado no caso da economia de administração central. Na economia de mercado podemos distinguir três níveis de equilíbrio.

Primeiro, temos o equilíbrio da *economia individual*, ou seja, o equilíbrio do agregado familiar ou da fábrica. Ora, na economia de administração central não é possível nem se pretende estabelecer o equilíbrio do *agregado familiar*. Antes pelo contrário, é uma característica da economia de planeamento central que o agregado familiar não possa aparecer de forma ativa com a sua procura, mas que lhe sejam atribuídas pelas entidades centrais determinadas quantidades com base em contingentes globais. Com este procedimento pode acontecer que o agregado familiar receba, por exemplo, relativamente pouco pão, mas em vez disso receba artigos de tabaco, embora não haja fumador na família. Quer isto dizer que não há “um equilíbrio na satisfação de necessidades” ou utilida-

de marginal. Não se aplica a segunda lei de *Gossen*. Este facto tem como consequência que as famílias, através da troca, ou seja, através de meios que não são da economia de administração central, tentem obter um máximo de satisfação das suas necessidades. (*Barone* e muitos dos seus seguidores chegam a um resultado diferente porque trabalham com um modelo que não é do tipo de economia de administração central. Partem do pressuposto de que cada assalariado obtém da administração central uma determinada quantidade de dinheiro da qual pode dispor livremente. Neste caso seria de facto seguido o princípio do “equilíbrio da satisfação das necessidades” ou do “equilíbrio do agregado familiar”, o que significa que a segunda lei de *Gossen* seria válida. Com isto, no entanto, o Estado entregaria o controlo do processo económico aos consumidores e abandonaria a gestão central).

Mesmo dentro de cada empresa na economia de administração central não é possível o equilíbrio. Não se pode dizer que aí os resultados marginais do capital sejam iguais para todos os tipos de meios de produção e que, por conseguinte, seja realizada a “lei do equilíbrio dos resultados marginais”, nem que exista uma tendência para tal. Porque cada fábrica elabora apenas planos económicos subsidiários tendo de contentar-se com as atribuições que recebe das entidades centrais.

Do mesmo modo que o conceito do equilíbrio da economia individual não é adequado à economia de administração central, o *equilíbrio parcial de alguns mercados* não é uma noção que se enquadre bem na economia de administração central. Tomemos como exemplo as habitações de uma cidade. Se não forem distribuídas conforme a oferta e a procura no mercado de habitações, mas sim através

de medidas da economia de controlo central, ou seja, se houver atribuições, não se estabelecerá um “equilíbrio” no sentido da economia de troca. Não se realiza o equilíbrio entre duas entidades independentes – oferta e procura – faz-se, sim, a distribuição de um *stock* disponível segundo um plano de necessidades do órgão central.

Sendo as duas primeiras noções de equilíbrio inaplicáveis, a terceira noção do equilíbrio geral da economia, no entanto, é aplicável à economia de administração central. É que se poderia perguntar se na economia de planeamento central os processos de produção de todos os bens, quer isto dizer, a utilização de toda a mão-de-obra e de todos os meios produtivos, podem ser usados proporcionalmente de modo a que – completando-se uns aos outros – sirvam a necessidade do plano da melhor maneira. A economia de administração central não dispõe de nenhum instrumento para obter esta proporcionalidade. Falta-lhe um mecanismo de orientação que possa iniciar um movimento para chegar a uma proporcionalidade equilibrada de todos os processos produtivos. Não bastam avaliações globais e cálculos de quantidades que não são suscetíveis de serem substancialmente melhorados por meio da integração de um mecanismo de preços que permita essa adaptação. Como ainda será demonstrado, este facto é particularmente importante para o processo de investimento.

V. Complemento

1. No início viu-se que a pessoa que estuda uma ordem económica com carácter predominantemente de administração central é remetida das fábricas e dos agregados familiares para os órgãos de planeamento. Aí

conhece a mecânica da orientação. Mas se a seguir voltar às fábricas e aos agregados familiares, verifica que o que acontece, por exemplo nas fábricas, não corresponde àquilo que os órgãos de planeamento lhe disseram. Esta discrepância é característica do processo económico. É verdade que todos os processos nas fábricas se desenrolam à sombra do planeamento económico central. Mas as fábricas estabelecem os seus planos subsidiários, e quem quiser compreender o processo económico alemão desses anos terá de conhecer também esses planos e essas decisões subsidiários das economias individuais.

Por exemplo, foram atribuídas a uma fábrica alemã de sapatos certas quantidades de couro, carvão, energia elétrica e ela, com base nas instruções de produção, fabricava sapatos de uma determinada qualidade. Porém, não raramente faltavam nas atribuições certos materiais, por exemplo, peças sobressalentes para máquinas ou ilhós ou produtos químicos, ou essas atribuições chegavam demasiado tarde. Portanto, de uma maneira ou outra havia uma “falta de equilíbrio”. As fábricas salvavam a situação recorrendo a *stocks* próprios “camuflados” ou à compra ou troca. Senão, teria sido impossível produzir. Os planos centrais frequentemente apenas se referiam às chamadas “matérias-primas essenciais”, sendo que a empresa obtinha os restantes materiais de forma não oficial. Muitas vezes os órgãos de planeamento estavam a contar com que as fábricas se ajudassem a si próprias, que tivessem em seu poder *stocks* que não tinham sido declarados ou que fizessem negócios de troca. Desta forma os planos das fábricas completavam e apoiavam a economia de administração central.

Não é correto dizer que o chamado “mercado negro” estava sempre a impedir que os objetivos de produção da

administração central fossem atingidos. Antes pelo contrário: na produção industrial moderna as fábricas necessitam de uma tal variedade de matérias auxiliares e peças por acabar que, apesar de toda a uniformização da produção, o órgão central de planeamento não consegue dar conta disso. Um exemplo: uma fábrica de máquinas terminou atempadamente a construção das máquinas encomendadas. No entanto, não as podia expedir, porque lhe faltavam os pregos para fechar as caixas a enviar. Aconteceu que o gerente de uma fábrica ficava efetivamente durante meses à espera de que os pregos lhe fossem atribuídos. Outros gerentes não agiram da mesma forma. Temendo as consequências de um fornecimento atrasado, obtiveram pregos através de troca. Assim, havia ações “ilegais” todos os dias; mas estas ações ilegais davam uma considerável ajuda à execução dos planos legais. Certamente havia também outros casos em que causavam perturbações.

2. Com este raciocínio estamos a tocar numa importante questão geral: será que um processo de produção tão complicado como o que decorre na economia moderna industrializada pode ser dirigido apenas com os métodos da economia de planeamento central? Poderia imaginar-se que, depois de todos os negócios de troca e todos os mercados negros terem sido totalmente impedidos e de todos os *stocks* terem sido confiscados, a administração central conseguiria em geral, sozinha, manter o processo económico em funcionamento? As fábricas modernas precisam diariamente de dezenas e centenas de materiais auxiliares, e em quantidades variáveis. É possível pensar que todas essas matérias-primas, peças por acabar, partes de máquinas, produtos químicos, etc. possam ser atribuídos com a qualidade certa e atempa-

damente pelos órgãos de planeamento centrais? A tentativa de impor universalmente a direção da economia de administração central não condenaria essa própria economia à morte? Seria possível suportar as desproporcionalidades ³³?

Com base na experiência da Alemanha ou da Rússia ou de outros países não se pode dar uma resposta precisa a esta pergunta. Porque aí – como foi dito – à parte do sistema de canalização da economia de administração central, a obtenção de muitos materiais e meios auxiliares, assim como de mão-de-obra por parte das fábricas, ou a troca de bens de consumo entre as famílias desempenhava um papel essencial. Certamente que as observações que foi possível fazer permitem a conclusão de que sem o tal aprovisionamento “camuflado” de meios produtivos e de mão-de-obra o processo produtivo teria estado sujeito a consideráveis perturbações, pelo menos em muitas áreas e por períodos de tempo prolongados. O que é peculiar neste fenómeno não é que uma forma de ordem pura – a economia de administração central – precise de formas de ordem complementares. Isso acontece também com outras formas de ordem. Por exemplo, a História mostra que as “economias autónomas”, onde são pequenas uniões de famílias quem suporta o processo económico e onde quem dirige a família dirige também o processo económico, na sua maioria não existem em forma pura. Geralmente, determinados bens, como por exemplo sal ou metais, são trocados por produtos

³³ Sobre esta questão importante, ver sobretudo *M. Polanyi, Full Employment and Free Trade*, 1948.

próprios, de modo que também aqui – embora por razões totalmente diferentes – acontece uma fusão de várias formas de ordem na ordem económica. No entanto, ao contrário do que é o caso com outras “fusões”, aqui muitos complementos são expressamente *proibidos* pelas entidades de controlo central e pelo Estado. Isto não acontece em mais parte alguma. É uma particularidade que tem consequências de grande alcance. O funcionamento dos métodos de direção da economia de administração central na Alemanha, por exemplo, pressupunha atos de troca que eram frequentemente realizados *contra* as instruções específicas dos órgãos de administração central.

3. De qualquer maneira pode constatar-se o seguinte. Como vimos, o planeamento da economia de administração central permite equilibrar os balanços de quantidades dos planos dos departamentos, criando com isto um certo equilíbrio estatístico. Contudo, como o cálculo económico global permite apenas estimativas aproximadas dos custos, a administração central não dispõe de nenhum instrumento para criar um equilíbrio económico global. Mas se as fábricas (e também os agregados familiares), ao realizarem os planos centrais, com a ajuda da troca, tentarem mesmo assim implementar na medida do possível este princípio do “equilíbrio dos resultados marginais” ou do “equilíbrio no agregado familiar”, esses planos subsidiários e ações independentes das fábricas e famílias estarão a aproximar mais o processo económico do equilíbrio do que a economia de administração central poderia fazer com os seus próprios meios de gestão.

SEGUNDA PARTE: Os Vários Aspectos do Processo Económico

I. Investimento e Poupança

Ora, se com os instrumentos da ciência económica não podemos demonstrar por que razão a economia de planeamento central *quer* impor o investimento, podemos, no entanto, responder à pergunta não menos importante sobre a razão pela qual a economia de planeamento central *é capaz* de impor esta sua vontade. Porque esta capacidade depende das condições económicas. Especialmente sob o prisma dos investimentos, o aparelho da economia de administração central é de interesse.

1. Qual é a diferença entre os processos de investimento da economia mercantil e da economia de administração central?

a) Está a proceder-se à expansão de uma fábrica de máquinas-ferramenta. Quando isto acontece numa economia de mercado, é o plano do empresário que decide se e como o projeto deve ser realizado. Este plano baseia-se nos preços existentes e na previsão de preços, ou seja, nos custos da nova construção e do equipamento assim como nos preços previstos das matérias-primas e dos produtos. Neste contexto é decisivo o tempo previsto para a provável amortização das novas máquinas instaladas. Pelo facto de os dados hoje em dia serem pouco constantes, os investimentos frequentemente não são realizados quando se tem de contar

com um período de amortização superior a três ou até cinco anos ³⁴. Em todo o caso, o cálculo económico tem o efeito de travar todos os investimentos, fazer uma rigorosa escolha entre os projetos e exercer influência em cada um dos investimentos, como por exemplo na compra de cada máquina.

Totalmente diferente é a situação na economia de administração central, com as suas avaliações globais e não coercivas. Quem decidia, por exemplo na Alemanha, se uma nova fábrica de máquinas deveria ser construída era o Ministério da Economia, e mais tarde o Ministério do Armamento. Estes examinavam e avaliavam se a fábrica de máquinas no seu todo seria útil no plano global. Contudo, o ministério não podia fazer nenhuma comparação dos valores que estavam a ser investidos na nova construção com os valores que resultariam dessas novas construções. O aspeto do período de amortização não era decisivo, nem os juros eram tomados em consideração. Ambos não constituíam impedimentos. Por essa razão também se iniciavam avultados investimentos que se estendiam por períodos muito prolongados no futuro. As comparações, apenas a nível geral, eram entre o proveito que a mão-de-obra e os meios produtivos aplicados poderiam ter nesta aplicação e noutras aplicações concorrentes. Faltam na economia de administração central, portanto, os travões automáticos do investimento que atuam na economia de troca.

³⁴ Ver sobre isto *F. Lutz*, *The Interest Rate and Investment in a Dynamic Economy*, *Am. Ec. Rev.* 1945, pp. 811 sgts.

Depois de um projeto ter sido autorizado, a mão-de-obra, o cimento, o ferro, etc. eram libertados pelo ministério e atribuídos por via dos departamentos especializados. O investimento tinha sido posto em marcha. Neste processo, os bancos eram remetidos a um papel secundário, porque não era a sua concessão de crédito que decidia sobre o investimento, mas a administração central. Necessariamente, os bancos, numa ordem económica do tipo de controlo central, não tinham nenhuma importância especial. O facto de mais tarde os bancos darem créditos intermédios e possivelmente mediarem a emissão de obrigações por parte da fábrica de máquinas não era importante e servia apenas para o posterior lançamento em conta. Não era a concessão de crédito que resultava na redirecção da mão-de-obra e dos meios produtivos, mas sim a atribuição por parte do órgão central. Igualmente, a compra de títulos ou a poupança por parte dos assalariados não tinha senão uma importância secundária, porque eram depositados montantes de dinheiro não utilizados. A condução do processo de investimento não era influenciada por isso. Em suma: investir era muito fácil e não podia fracassar por causa de uma falta de liquidez dos bancos, por exemplo, ou por causa da situação do mercado de títulos ou de iminentes alterações de preços.

b) Contudo, para compreendermos o problema corretamente, temos de examinar todo o processo económico um tanto mais em pormenor.

De que se trata de facto quando falamos de investimentos? Vejamos um caso muito simples. Um agricultor fez uma colheita de cem quilos de trigo. Uma parte do trigo é moída, cozida e fornecida ao consumidor sob a forma de pão. Uma outra parte serve de forragem e de

sementeira. Nestas últimas utilizações o trigo é “reconduzido”, o que significa: da fase no processo produtivo onde se encontra não é conduzido ao consumo pelo caminho mais curto, mas é usado mais longe do consumo como meio produtivo em outros processos de produção. Cada “recondução” significa investimento de capital.

Observemos agora toda uma economia nacional – por exemplo, a alemã do ano de 1939. Imaginemos todo o terreno, todas as minas, fábricas, caminhos de ferro, *stocks* de matérias-primas e mão-de-obra como existiam naquele momento. Como deveria o processo económico ser dirigido em termos de tempo? A mão-de-obra e os meios produtivos materiais podiam, na medida do possível, ser utilizados para a construção de novas instalações, para ampliar as redes dos caminhos de ferro e de estradas assim como para intensificar a agricultura, sendo desviados do abastecimento com bens de consumo no presente. Neste caso as reconduções e os investimentos aconteceriam à escala máxima. Ou o contrário: num dado momento havia condições para dirigir a mão-de-obra e os meios produtivos materiais o mais completamente possível para o consumo no presente e no futuro próximo e para consumir equipamentos, máquinas ou gado sem os substituir. Percebe-se então que a direção do processo económico em termos de tempo é extremamente importante para o abastecimento com bens e a dimensão do aparelho produtivo. A realidade oscila entre estes dois casos-limite ³⁵.

³⁵ Mais sobre esta questão nos meus tratados “O processo económico como acontecimento temporal” e “A condução temporal do processo económico” nos *Jahrb. f. Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 152 (1940) e Vol. 159 (1944).

Como é que a decisão é tomada? De acordo com a estrutura da ordem económica será tomada de formas diferentes. Se forem os assalariados, na sua qualidade de consumidores, a dominar o processo económico, a gestão em termos de tempo depende deles e das suas disposições temporais – portanto, também da poupança. Assim acontece na concorrência perfeita e num determinado sistema monetário. Aqui a desistência do consumo precede o investimento ou a recondução.

Mas quando o dinheiro é criado através da concessão de créditos ou quando estão implantadas formas monopolistas de mercado, os investimentos podem anteceder a poupança, sendo posteriormente certos grupos de assalariados obrigados a desistir do consumo. Nesta medida são, portanto, os empresários e os bancos que decidem sobre os investimentos, não os consumidores. Porém, nem nesta ordem económica a voz dos consumidores fica muda por completo. Faz-se valer na poupança, nos preços e nas previsões dos preços.

Na economia de administração central, no entanto, os consumidores são destronados. Já não estão a dirigir o processo económico. Já não atraem para si as forças produtivas com a ajuda dos preços e já não decidem sobre as reconduções. A administração central atribui os bens de consumo às pessoas, orienta as forças produtivas para a indústria dos meios de produção ou – melhor dito – ordena as reconduções. Os consumidores não a impedem neste processo. Porque ela consegue algo que em nenhuma forma de economia mercantil é possível: elimina a influência dos consumidores sobre o processo económico e, por conseguinte, também sobre os *investimentos*.

Dito isto, é possível indicar com mais precisão e explicar as características específicas do investimento na economia de administração central. Consistem, em primeiro lugar, no facto de se conseguir dirigir o máximo da mão-de-obra e dos meios produtivos para os investimentos; mas também se manifestam no facto de existirem dificuldades peculiares no proporcionamento dos investimentos. Para se ter um quadro geral correto, ambos os lados devem ser apreciados em simultâneo.

2. Qual a razão pela qual uma administração central é capaz de orientar tanta mão-de-obra e tantos meios de produção para o investimento – como aconteceu, por exemplo, na Alemanha na indústria de armamento a seguir a 1938, e depois de 1945 na Zona Leste para investimentos a título do pagamento de reparações? Há dois elementos que foram e são decisivos para isso:

a) Como acabamos de descrever, a administração central pode dirigir os meios de produção para os investimentos, sem ser incomodada pelos consumidores: em vez de produzir têxteis, bens alimentares e habitações para o consumo, pode ordenar a construção de estradas, altos fornos, fábricas de aviões etc.

Mas qual é o limite deste desvio da produção de bens de consumo? Onde é que o investimento encontra aqui uma barreira?

Encontra-a no “abastecimento mínimo” das várias categorias da população. Se toda a mão-de-obra e todos os meios de produção materiais fossem utilizados para a construção de fábricas, máquinas e outros meios produtivos, ou seja, se não fossem de todo produzidos alguns bens de consumo, se toda a mão-de-obra e todos os meios de produção materiais fossem “reconduzidos”, é óbvio

que toda a população pereceria e tão-pouco os planos de investimentos poderiam ser realizados. É, pois, evidente que a administração central não pode ir tão longe. Mantem certas quantidades de mão-de-obra e de meios de produção materiais na produção de produtos alimentares, vestuário etc., para conservar a mão-de-obra que é necessária para atingir o objetivo dos investimentos.

Este conceito do “abastecimento mínimo” designa um facto importante, sem o conhecimento do qual a economia de controlo central não pode ser entendida. É um conceito que também para a teoria da economia de administração central deverá ser indispensável. O abastecimento mínimo consiste na quantidade de bens que tem de ser necessariamente atribuída às várias categorias dos trabalhadores para manter a sua capacidade de trabalho. Varia conforme a atividade: o lenhador, por exemplo, precisa de mais sapatos do que o metalúrgico. Varia também localmente – em função do clima, das características e dos hábitos da população. Mas os órgãos de planeamento devem em cada caso levar em conta o abastecimento mínimo atual. Se, por exemplo, os mineiros não receberem o abastecimento mínimo, a produção de carvão descerá de imediato, como tem sido mostrado por estudos pormenorizados na Alemanha.

Será o abastecimento mínimo talvez apenas temporariamente efetivo? Não serão estes investimentos feitos para, no fim de contas, servir um futuro melhoramento do abastecimento com bens de consumo? Seria possível fazer esta objeção. Mas não com razão. Enquanto o aumento máximo dos investimentos for o objetivo central dos planos económicos centrais, os anteriores investimentos em fábricas siderúrgicas, fábricas de eletricidade

e outros ramos da indústria de meios de produção servem maioritariamente para produzir bens que por sua vez são usados para ainda mais investimentos. Sabemos que há grandes forças históricas que fazem pressão nesse sentido.

b) Existe ainda uma segunda razão para a tendência do rápido aumento dos investimentos na economia de administração central: é que ela pode utilizar *stocks* de bens sem compensação. Pode, por exemplo, orientar as reservas confiscadas das fábricas de fiação e de tecelagem ou de metais no comércio por grosso para a transformação – sem contrapartida. Acontecia isso frequentemente na Alemanha. É verdade que as empresas recebiam dinheiro, mas por esse dinheiro não recebiam mercadorias. Desta maneira “poupavam-se” meios de produção para serem investidos. Em muitos casos, essas empresas investiam as grandes quantidades de dinheiro que tinham à sua disposição em obrigações do *Reich*. Vê-se aqui claramente que a economia de administração central não se baseia na troca, mas sim em atribuições.

Paralelamente ao investimento em determinadas áreas acontecia, então, um “consumo de capital” ou um “desinvestimento” em outras áreas, sendo precisamente este consumo de capital que fomentava grandemente o investimento noutros sítios. Como resultado disso a indústria alemã apresentava uma situação estranhamente discrepante. Por um lado, existiam fábricas com *stocks* cada vez mais reduzidos e um parque de máquinas cada vez mais degradado. Por outro lado, surgiam novas construções e um aumento do equipamento fabril. Até no interior da mesma fábrica podia verificar-se este processo de desgaste de capital numa parte e de aumento de investimento noutra. Mas, seja como for, também desta

maneira a administração central conseguia libertar mais meios produtivos para os investimentos que pretendia do que teria sido possível com métodos de gestão da economia de mercado, que dependem da troca. Importante, portanto, não é apenas o radical desvio dos meios produtivos da indústria de bens de consumo para a indústria de bens de investimento, mas simultaneamente o facto de esse desvio acontecer sem compensação.

3. Este é um aspeto do processo de investimento na economia de administração central – a sua capacidade de concentrar rapidamente tanto a mão-de-obra como os meios produtivos em determinados projetos de investimento. Falaremos agora do outro aspeto, não menos importante. Sabemos que cada investimento requer investimentos complementares e que o importante é a escolha e o proporcionamento corretos da imensa variedade dos possíveis investimentos. Com as suas avaliações globais e os seus cálculos estatísticos, a economia de administração central não possui nenhum sistema de orientação para coordenar os bens económicos uns com os outros. Por exemplo, o volume dos investimentos na construção de estradas em meados dos anos 30 era grande demais, a sua proporção relativamente ao aumento da produção de gasolina não era correta. Em contrapartida, os investimentos na construção de caminhos de ferro foram durante muito tempo grandemente desleixados, de modo que não correspondiam às necessidades de transporte que estavam a crescer consideravelmente por causa dos restantes investimentos.

Neste, como noutros casos, ficou claro que a administração central não foi capaz de garantir um equilíbrio dos investimentos.

4. Também neste aspeto a economia de administração central demonstra um *antagonismo*.

A tendência para investimentos pela qual é dominada consegue facilmente impor-se por causa da limitação das exigências de consumo existentes, tanto mais quanto pode elaborar planos de investimento de grande alcance e pô-los em prática sem ter de tomar os riscos em consideração. Ao mesmo tempo é caracterizada pelo facto de que nela acontecem investimentos unilaterais e desproporcionais. Determinados ramos da indústria são excessivamente expandidos, outros ficam para trás.

O aumento *quantitativo* dos investimentos é acompanhado por uma escolha qualitativa insatisfatória. Quando há falta de investimentos complementares, o valor económico correspondente de cada investimento é baixo, como mostrou o exemplo da construção do estábulo na economia individual. Foi esta a experiência que se viveu na Alemanha. O valor económico das gigantescas construções de estradas não foi de maneira nenhuma proporcional aos gastos. *Portanto, também a qualidade económica, ou seja, o valor dos investimentos, depende do equilíbrio dos investimentos, quer dizer, das suas proporções.*

(Já por esta razão é difícil comparar a soma das poupanças com a soma dos investimentos. O que quer dizer soma dos investimentos? Do ponto de vista económico, só pode ser um montante de valor ou de preço, dependendo este valor também da medida em que os diversos investimentos são articulados material e temporalmente. O volume e o valor dos investimentos não são idênticos. Uma comparação económica de poupança e investimento só pode ser uma comparação de valores.)

II. Produção e Distribuição

1. A distribuição do produto social processa-se de forma fundamentalmente diferente numa economia de administração central e numa economia na qual predomina a concorrência perfeita. Nessa economia, na economia de concorrência, os salários formam-se automaticamente, por assim dizer. Quando o capital, a mão-de-obra e os meios de produção materiais são combinados, surgem os preços das forças produtivas. Produção e distribuição são *um único* processo; estão indissociavelmente interligados. O mesmo fenómeno é, por assim dizer, visto de lados diferentes.

Na economia de administração central também a distribuição está sob o controlo dessa única grande direção central. É *ela* que determina os salários. A decisão não é da contribuição produtiva que a máquina calculadora dos preços avalia automaticamente, mas sim dos planos dos órgãos centrais.

Como é que eles decidem?

Como sabemos, os planos económicos são normalmente orientados para um máximo de investimentos. É daí que resulta a distribuição, de uma certa forma inevitavelmente. Os assalariados não recebem nem tão pouco que não seja possível realizar os maiores investimentos por enfraquecimento da capacidade de trabalho, nem consideravelmente mais, porque isto retiraria mão-de-obra e meios produtivos aos investimentos em favor do consumo. Por conseguinte, as várias categorias de trabalhadores recebem os “mínimos de abastecimento” em géneros alimentícios, vestuário, habitação, etc. Para que ninguém confunda isto com as ideias do 5.º capítulo de *Ricardo*, re-

pito: o mínimo de abastecimento consiste na quantidade de bens de consumo que cada categoria de trabalhadores tem de receber no mínimo para executar um determinado trabalho.

2. É óbvio que o mínimo de abastecimento não pode ser estabelecido individualmente para cada trabalhador. Justamente na economia de administração central, com a sua direção económica global de valores coletivos, isto é impossível. As instâncias planeadoras não são capazes de determinar a quantidade de bens de consumo de que cada homem precisa para manter a sua capacidade produtiva no seu posto de trabalho específico. Em vez de decisões individuais, também aqui são emitidas instruções globais. As senhas de racionamento, por exemplo, são escalonadas por grupos (consumidores normais, operários com trabalho pesado, operários com trabalho muito pesado).

De resto, tentava-se também na Alemanha aumentar a produtividade dos trabalhadores por meio de prémios de produtividade; mas isso também não mudou em nada o princípio básico da distribuição e do abastecimento com bens de consumo. Tais prémios de produtividade são apenas um método para, dentro dos parâmetros dos mínimos de abastecimento atribuídos, conseguir um possível aumento das prestações de trabalho. Não havia nenhuma comparação em termos de valores entre o produto do trabalho prestado e a quantidade de bens de consumo atribuída; aliás não seria possível fazê-la. Também neste caso a concorrência é apenas um meio para aumentar a produtividade, mas não serve para orientar o processo económico, tarefa essa que a administração central reserva para si própria.

Esta é a situação no que se refere à vasta camada dos trabalhadores, funcionários e órgãos executivos. No entanto, como é que se forma o rendimento da camada dirigente, dessa ponta muito reduzida da larga pirâmide da sociedade? Em função da experiência que se fez até aqui, poderá dizer-se: a atribuição de bens a esta camada, como acontece com os investimentos, é extorquida à custa do abastecimento geral.

3. Da parte da Escola de *Barone* avançou-se a seguinte opinião sobre a relação entre a distribuição e a produção: a administração central é capaz de separar a distribuição e a produção. A formação do rendimento nessa economia não acontece segundo regras económicas – como é o caso, por exemplo, na economia de concorrência –, não é um processo económico anónimo que atribui as quotas-partes às pessoas; as quotas-partes são distribuídas de acordo com princípios não económicos, por exemplo, princípios éticos. Nesta medida, portanto, as pessoas são libertadas do mecanismo económico. É possível, por exemplo, a direção atribuir as quotas-partes segundo o princípio da igualdade. *Primeiro* a atribuição dos bónus, *depois* a produção que se orienta, de forma razoável, pelos rendimentos corretos.

Em que medida esta opinião é válida resulta do que foi dito.

a) É um facto que na economia de administração central a distribuição é feita de forma muito diferente da da economia de concorrência, porque é feita por decisão de instâncias centrais e não através da lógica dos preços.

b) Também é correto que o montante dos salários, por exemplo, da remuneração por oito horas de trabalho, não depende do contributo produtivo do trabalhador. A pro-

dução e a distribuição já não se encontram ligadas entre si *dessa forma*. (Saber se esta separação é desejável do ponto de vista social é uma questão séria da política social.)

c) Existe, porém, uma conexão diferente entre a produção e a distribuição, e é esta que a Escola de *Barone* ignora. Pressupõe que o objetivo central dos planos económicos da administração central se concentre no abastecimento de toda a população com bens de consumo da maneira mais vasta e justa possível. É por essa razão que parte do princípio de que a distribuição justa das quotas-partes aconteça primeiro e que a produção seja orientada em conformidade.

Deixaremos em aberto se seria possível este objetivo ocupar o lugar central. Talvez. Mas a obrigação da ciência é investigar a realidade. De facto, o objetivo central da direção do processo económico na economia de administração central é forçar um máximo de investimentos. Foi assim na Alemanha e na Rússia – para enunciar alguns exemplos – e também os órgãos centrais de planeamento na Inglaterra, na sua experiência depois de 1945, mostraram uma forte tendência para o investimento. De facto, tanto o volume do abastecimento com bens de consumo em geral como a distribuição dos bens de consumo entre as pessoas individuais depende em primeiro lugar dos planos de investimento. Não é a quota-parte que é distribuída segundo um princípio ético que determina a orientação da produção. Não são os rendimentos que antes de tudo são atribuídos em proporções justas que dominam a produção. Antes pelo contrário: são os planos de produção, decididos centralmente, que dominam a distribuição, sendo estes planos de produção por sua vez regidos pela aspiração de conseguir o máximo em investimentos.

Dizer que a distribuição do produto social é totalmente distinta da produção não é correto. A distribuição estava incorporada nos planos de produção, e precisamente de modo a servir a produção o melhor possível. Resulta daí que também o processo de distribuição na economia de administração central não escapa à análise teórica. Em todos os casos em que os planos de produção são orientados sobretudo para o aumento dos investimentos – e normalmente é esse o caso – a distribuição processa-se segundo pontos de vista específicos.

III. Monopólio e Economia de Administração Central

1. A transição para a economia de administração central, por exemplo na Alemanha, tem sido facilitada pela concentração industrial – pela existência de grupos de empresas e sindicatos. Onde havia sindicatos sólidos, como na exploração do carvão, nas indústrias siderúrgica, de cimento e de potássio, as administrações dos sindicatos só precisavam de ser transformadas em departamentos da administração central. Isto era muito fácil. Atribuíram-se funções de direito público aos sindicatos e, para além disso, estes começaram a ter um carácter obrigatório. A partir desse momento, por exemplo, o sindicato de ferro em bruto atribuía centralmente ferro em bruto que antes, na sua qualidade de monopólio, tinha vendido. A burocracia dos sindicatos e a sua organização interna continuaram a ser essencialmente as mesmas. Também os grupos de empresas, como da indústria do ferro e da indústria química, revelaram ser componentes que facilmente podiam ser incorporados no edifício

da economia de administração central. Por exemplo, o aparelho administrativo já existente da *I.G.Farben* serviu sem problema como instrumento para dirigir partes da indústria química. Não que anteriormente tenha sido criado para este fim, mas então servia-lhe na perfeição. No entanto, em todos os ramos onde faltavam sindicatos ou conglomerados, como em vastos setores da fabricação de máquinas ou da indústria de papel, a construção da economia de administração central encontrava mais dificuldades. Neste ramo, era necessário criar primeiro a organização central, e aqui faltava a burocracia de que se necessitava.

A afinidade, precisamente dos grupos de empresas com a economia de administração central, é ainda mais estreita. O grande grupo parcialmente monopolista da indústria do tabaco, que tinha estado a vender os seus cigarros como artigos de marca com imposição dos preços até ao comprador final, tinha conseguido que o comércio fosse totalmente dependente dele, de forma que já se tinha tornado o “distribuidor” da administração do grupo; para além disso, o grupo, com a sua publicidade sugestiva, já estava a dominar o consumo. Deste domínio do mercado por parte do monopólio parcial até à atribuição dos cigarros por parte da administração central e à definição de descontos comerciais para o distribuidor é apenas um pequeno passo. Na economia de controlo central desaparece não só a influência do consumidor sobre o processo económico, mas também a independência e a função diretiva do comércio. Também neste sentido os consórcios e sindicatos têm preparado o terreno. Para além disso, poderia mostrar-se que até o cálculo económico dos grandes consórcios revela traços

semelhantes aos do cálculo económico da economia de administração central. Já no consórcio surgem dificuldades no cálculo satisfatório de custos, e no âmbito do cálculo económico aumenta a importância da estatística ³⁶.

Assim, lê-se num regulamento importante de 1942: “Uma execução simples e adequada do plano exige quase sempre a intervenção de organizações da economia industrial, de cartéis, distribuidoras, circulares e comissões assim como das autoridades regionais, dos quais as diferentes empresas devem receber as suas instruções”. Eram, portanto, órgãos da autoridade central de planeamento. Além disso, era mais fácil para a autoridade central negociar com poucas entidades grandes do que com muitas pequenas. Também por essas razões a influência de grupos de poder privados era forte, o que resultou no desfavorecimento de concorrentes mais pequenos. *Órgãos de poder económicos privados e de estatuto jurídico público entrelaçaram-se.*

2. Não seria nesta situação correto considerar a economia de administração central como um caso de monopólio? Melhor dizendo, como uma grande concentração de monopólios?

Alguns teóricos respondem afirmativamente a esta pergunta. Então as ordens económicas alemã e russa de 1942 seriam ordens onde dominavam os monopólios, existindo um para cada ramo de produção; todos esses monopólios seriam reunidos num só monopólio global – justamente a administração central. Assim, a análise do monopólio “devoraria” a análise da economia de administração central.

³⁶ Ver G. Koberstein, Die Wirtschaftsrechnung des Konzerns, 1949.

Na verdade, também a análise teórica mostra que aqui e acolá existem semelhanças nos processos económicos. Por exemplo, na formação do salário. Como se sabe, na forma de mercado do monopólio de procura o monopolista pode baixar os salários até um nível muito abaixo do rendimento marginal do trabalho. Isto, por exemplo, seria o caso se num vale houvesse uma única fábrica de fiação a procurar trabalhadores, sendo que estes competiriam na oferta dos seus serviços. Numa economia de controlo central os trabalhadores também são dependentes – não do gestor privado de uma fábrica de fiação, mas sim da administração central. Não será que se encontram frente a um monopólio?

3. Já este exemplo, porém, revela a diferença essencial entre o monopólio e a economia de controlo central. É verdade que no caso do monopólio de procura o poder da direção da fábrica de fiação é muito grande e os trabalhadores dependem dele; mas não há a obrigatoriedade de trabalho ou a obrigação de serviço dos trabalhadores como na economia de administração central. Quanto aos bens de consumo, não lhes são atribuídos, podendo os trabalhadores comprá-los nos mercados.

Dito de forma mais geral: na economia de administração central não há nem procura nem oferta, como também não há mercados. Falta a troca, tendo esta sido suplantada pela atribuição. Na economia de administração central não há várias entidades independentes detentoras de planos que entram em transações económicas umas com as outras.

Na economia de troca, por outro lado, há pelo menos duas, na forma de mercado do monopólio bilateral. Assim, por exemplo, quando os caminhos de ferro nacionais en-

quanto monopólio de procura compraram carruagens da associação de construtores de carruagens que constituía o monopólio do lado da oferta. Mas logo que a construção de carruagens começou a ser gerida pelos órgãos da administração central, a associação já deixou de ser o suporte próprio do plano, e passou a ser um instrumento desta administração central, à qual os caminhos de ferro também estavam subordinados. O ferro, os operários etc. para a construção de carruagens começaram a ser atribuídos centralmente. O volume de vendas deixou de ser o resultado de mercados e preços. É verdade que continuava a haver um plano de construção de carruagens, mas esse plano já não era mais do que um plano parcial dependente.

É verdade que a forma de mercado monopolista e a economia de planeamento central se tocam com frequência. Mas são dois domínios nos quais a vida – quer dizer, o processo económico – decorre de formas muito distintas. Característico da economia de administração central é sobretudo o facto de a necessidade ser determinada pelas mesmas instâncias económicas centrais que dirigem também o processo produtivo.

IV. Comércio Internacional

1. Na economia de troca, como se sabe, são os sistemas de preços dos países envolvidos e os câmbios que decidem quais os bens que devem ser comercializados internacionalmente, quais as proporções e as quantidades em que são trocados, e ainda como os fluxos de capital são dirigidos. Os pormenores deste processo variam muito de caso para caso – conforme as formas

de mercado e os sistemas monetários realizados. Na medida em que, por exemplo, os mercados dos países são dominados por monopólios ou monopólios parciais ou oligopólios, o comércio exterior está dependente da estratégia de mercado destes fornecedores ou compradores, enquanto que na forma de mercado de concorrência perfeita não existe estratégia de mercado.

Como é que se processa o comércio internacional quando o processo económico dos países nele envolvidos é dirigido por órgãos de administração centrais?

2. Esta única grande pergunta abrange um sem-número de perguntas separadas. Pois seria necessário examinar um grande número de casos. É possível que a administração central do país *A* negocie no país *B* com uma administração central ou com diversas administrações de monopólios privados ou com monopólios parciais ou com oligopólios. Também pode acontecer que em *B* existam mercados de concorrência. Conforme o caso, o comércio exterior toma um rumo diferente. O rumo é diferente também de acordo com o lugar que o comércio exterior ocupa no plano global: se a administração central inserir *a priori* os seus planos de comércio exterior no plano geral da economia interna ou se pretender construir um plano da economia nacional abrangente, atribuindo ao comércio exterior apenas a função de equilibrar situações desproporcionais, ou se faz as duas coisas simultaneamente. Todas estas perguntas – para cujas respostas a experiência alemã tem algumas contribuições a dar – são importantes.

Aqui, no entanto, ocupar-nos-emos apenas com um caso escolhido, que muito raramente acontece, mas que é de particular interesse para a análise da economia

de administração central, visto que constitui um caso-limite: em 1945, o grande território económico alemão foi dividido em quatro zonas dentro das quais foram criados vários países com governo próprio, cada um por si constituindo uma economia de controlo central. Ou seja, uma economia de controlo central abrangente foi transformada em dúzia e meia dessas economias. As atribuições que antes tinham sido feitas dentro do território alemão cessaram, sendo substituídas por um comércio interzonas. Tratava-se de comércio entre várias economias de controlo central. As fábricas de máquinas em *Baden Sul* já não obtinham o ferro que lhes tinha sido atribuído por uma instância do *Reich*, mas a administração central de *Baden Sul* tinha de obter o ferro em troca de tabaco ou seda para coser ou carboneto de cálcio com as instâncias centrais das zonas inglesa ou americana.

Esta troca distinguia-se do habitual comércio internacional pelo facto de que os parceiros na troca não só tinham a mesma moeda – o marco alemão –, mas também porque para todos os bens e serviços os preços estipulados eram os mesmos que anteriormente. Quer isto dizer que, quando o país *A* trocava com o país *B* batatas por artigos de ferro, as negociações eram feitas na base dos mesmos preços altos que o Estado tinha estabelecido para batatas e artigos de ferro. Sem dúvida que os preços desempenharam um papel peculiar neste contexto.

3. Qual foi o resultado desta experiência?

a) À economia de planeamento central no interior do país está obrigatoriamente ligado o controlo central do comércio exterior. Se no país *B* os comerciantes e os industriais tivessem livremente trocado tabaco e têxteis por ferro ou cabedal ou sementes com base em acordos

com comerciantes do país *A*, os países *A* e *B* teriam de ter abdicado do planeamento das suas economias internas. Porque, por causa deste comércio exterior, o ferro, o ca-bedal, as sementes e os têxteis teriam sido retirados do controlo do planeamento central. A economia de controlo central e o comércio exterior livre são incompatíveis. Foi por este motivo que fracassaram todas as tentativas – inclusive as que foram feitas por parte das forças de ocupação – de reestabelecer um intercâmbio mais livre dentro da Alemanha sem abdicar da economia de administração central nos vários Estados alemães.

b) Os órgãos centrais, com as suas avaliações globais, tendem a transacionar mercadorias a granel, como carvão, madeira ou eletricidade. Este intercâmbio diminuiu também nos Estados em que era a indústria transformadora que em primeira linha interessava para a troca com outros Estados, enquanto que os fornecimentos de matérias a granel se mantiveram a um nível relativamente alto ou subiram. Os órgãos administrativos centrais revelaram-se incapazes de, através da troca, orientarem os múltiplos produtos da indústria transformadora para o consumidor; neste contexto são necessários adaptação, aproveitamento de oportunidades alternantes do mercado e decisões rápidas.

c) Que produtos deveriam ser exportados ou importados e em que quantidades não dependia de cálculos exatos. Nem o princípio dos custos podia ser aplicado de modo preciso. Vejamos um exemplo: o país *A* ofereceu ao país *B* máquinas de escrever, cujo preço total era 40 000 marcos. Em troca *A* exigia seda para coser que *B* produzia. As instâncias responsáveis tinham então de solucionar a questão da avaliação – apesar dos preços

fixados pelo Estado para máquinas de escrever e seda para coser, que eram iguais nos dois países. Porque estes preços já não refletiam a escassez dos bens. À partida a instância central em *B* recusou-se a fornecer pelas 150 máquinas de escrever ao preço total de 40 000 marcos uma quantidade de seda de coser que também custava 40 000 marcos. Devido ao valor bastante mais alto da seda de coser, considerou fornecer, por exemplo, seda de coser num preço total de 10 000 marcos, pagando mais 30 000 marcos em notas de marcos de difícil utilização. Para proceder com exatidão, deveria ter comparado a utilidade da seda de coser com a utilidade das máquinas de escrever nas suas quantidades parciais. Já isto excedia por completo as suas capacidades. Faltavam-lhe todos os dados para efetuar essa avaliação. Foi-lhe impossível determinar precisamente qual seria a utilidade da 150.^a ou 140.^a máquina de escrever, e qual a utilidade que se deixava escapar pelo fornecimento de cada quilograma de seda de coser. Com base numa estimativa rudimentar, propôs então a troca que acabamos de mencionar. Contudo, se era para efetuar um verdadeiro cálculo da troca, deveria também ter estimado a utilidade dos restantes bens. Foi correto oferecer esta quantidade de seda de coser? Não teria sido melhor, pelo preço dos últimos cinquenta quilogramas de seda de coser, não importar máquinas de escrever e em vez disso importar batatas ou cravos de ferradura ou trigo? Em que quantidades? Ou teria sido mais indicado oferecer outras mercadorias? Ou seja, não oferecer seda de coser? Pelo menos em parte. Por exemplo, artigos de tabacaria ou instrumentos medicinais ou fechaduras ou vinho que também se produziam neste país? Em que quantidades? Teria

sido necessário a autoridade do comércio exterior em *B* conhecer todos os valores de todas as mercadorias, e também todas as quantidades parciais das mercadorias, para agir corretamente.

Quem tomou parte em tais negociações terá de vez em quando desejado a presença de teóricos que acreditam que um problema está resolvido quando é possível estabelecer o mesmo número de equações e de incógnitas. (Tais equações, *in abstracto*, representam a interdependência geral de todos os dados económicos. *In concreto*, não significam nada.) Aqui, no caso que estamos a examinar, não havia outra solução senão avaliar globalmente e importar ou exportar determinadas mercadorias com base em estimativas rudimentares.

d) Para apoiar estas estimativas e a troca que delas resultava, os órgãos administrativos centrais também aqui recorriam à estatística. Tentavam, por exemplo, averiguar estatisticamente o consumo *per capita* da população de batatas ou trigo ou manteiga ou carvão etc., para com base nisso calcular corretamente a necessidade de importações e conseqüentemente as quantidades de exportação corretas. Mas os números da estatística apenas indicam as quantidades que foram consumidas anteriormente. Tais números poderiam de facto ser utilizados apenas no caso de o sistema de dados não se ter alterado. Mas geralmente alterava-se muito, de maneira que os dados estatísticos tinham pouca utilidade.

e) Visto que as instâncias de administração centrais tinham grande dificuldade em efetuar o intercâmbio com outros países, recorriam ao conselho de peritos da indústria, da agricultura, do comércio etc. Esses peritos

têm sempre interesses. Quando dispõem de poder económico ou político, as pessoas que têm interesses exercem sempre influência. Assim, através dos órgãos de administração centrais o interesse dos grupos de poder económicos ganhou influência também nessa área.

4. O intercâmbio entre dois países com economias de controlo central também não se processa da mesma maneira como na forma de mercado do monopólio bilateral.

Como se sabe, é verdade que no caso do monopólio bilateral falta o equilíbrio na troca, mas a luta dos monopolistas que se defrontam mantém-se dentro de determinados limites. Isto já tinha sido demonstrado por *Carl Menger* em 1871, e com mais precisão por *Edgeworth* em 1881³⁷. É natural transferir para o caso do intercâmbio entre dois países com economia de controlo central a premissa teórica de que, embora a relação de troca na forma de mercado do monopólio bilateral não possa ser determinada inequivocamente, mesmo assim se estabelece de maneira instável dentro de determinadas margens. Se no nosso exemplo o país *A* era monopolista de oferta de máquinas de escrever, sendo o país *B* monopolista de oferta de seda para coser – e esta situação de facto existia – as condições prévias para transferir a teoria do monopólio bilateral para o comércio internacional entre dois países com uma economia de controlo central pareciam existir sem qualquer problema.

³⁷ Ver *C. Menger*, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, 1975, p. 175 segts.; *Edgeworth*, *Mathematical Psychics*, 1881. Sobre a evolução da teoria do monopólio bilateral, veja a exposição de *Stackelberg* em *Marktform und Gleichgewicht*, 1934, pp. 89 e segts.

Mas esta transferência não é admissível. A teoria do monopólio bilateral parte do pressuposto de que ambos os monopolistas conhecem o valor das quantidades parciais dos seus produtos e também conseguem averiguar os custos com que estão a produzir. No entanto, os órgãos centrais não conhecem estes valores. Por isso não existem tais margens no caso do intercâmbio entre administrações centrais.

Para indicar o caso mais simples – quando por exemplo uma economia autónoma *A*, normalmente isolada, compra determinadas quantidades de centeio da também isolada economia autónoma *B*, pagando com lã, a margem de manobra dentro da qual o “preço” do centeio exprimido em lã se movimenta está – como sabemos – limitada pelas estimativas dos dois bens pelos diretores de *A* e *B*. Os diretores de *A* e *B* conseguem efetuar estas avaliações com exatidão. Isto, pelas razões indicadas, não é o caso dos órgãos responsáveis pelo comércio exterior da economia de administração central. A margem dentro da qual se movimentam as relações de troca ou “preços” nas transações entre duas economias de administração central não tem, por isso, limites exatos.

No caso que investigámos, o intercâmbio entre duas economias de administração central não tem equilíbrio.

TERCEIRA PARTE: Conclusões

I. Comparação com a Economia de Troca

Será que as mesmas “leis” económicas são válidas na economia de administração central e na economia de troca?

Relativamente a esta questão, a ciência tem desenvolvido duas hipóteses essencialmente distintas. *J. St. Mill* fala das “leis muito distintas” que regem a economia de concorrência e a economia coletiva. Uma opinião parecida tem, por exemplo, também *Heinrich Dietzel*³⁸.

Ao contrário destes “dualistas”, os “monistas” afirmam que o processo económico se desenrola essencialmente da mesma maneira tanto na economia de troca como na economia coletiva (que geralmente não são definidas com precisão); assim o afirmam *Wieser*, *Pareto* e sobretudo *Barone*³⁹. Encontraram muitos seguidores, sendo que são os monistas que predominam na ciência.

Quem tem razão? É verdade que “a lógica fundamental do comportamento económico é igual na sociedade

³⁸ *J. St. Mill*, *Logik*, 6.º livro, 10.º capítulo, § 3; *H. Dietzel*, *Theoretische Sozialökonomik*, 1895, pp. 85 segts.

³⁹ *E. Barone*, *Il Ministro della Produzione nello Stato Collettivista em: Le Opere Economiche*, 1.º Vol., 1936, pp. 229 segts. (Trad., Inglesa: *The Ministry of Production in the Collectivist State*, na coletânea *Collectivist Economic Planning*, editado por *F. A. v. Hayek*, 1935, Apêndice A, pp. 245 segts.); *F. v. Wieser*, *Der natürliche Wert*, 1889; *V. Pareto*, *Manuel d'Economie Publique*, 2.ª edição, 1927, pp. 326 segt.

comercial e na sociedade socialista”, como *Schumpeter* declarou recentemente ⁴⁰? Ou serão estes dois mundos completamente distintos? Esta não é de maneira nenhuma uma pergunta puramente académica. É muito mais. Na realidade económica do século XX são usados métodos de direção tanto da economia mercantil como da economia de controlo central. Será que conseguiremos compreender a realidade económica do século XX se nos aproximarmos dela com um dispositivo teórico uniforme que foi obtido na análise da economia de troca? Ou será que na economia de administração central existem outras conexões? A resposta a esta pergunta é também fundamental para o tratamento da política económica.

Agora é possível dar a resposta.

1. Aqui e acolá são feitos esforços para satisfazer uma determinada procura através da combinação de meios de produção e mão-de-obra. Isto acontece em todo o lado, em todas as formas de operar na economia.

Não existirá, então, uma igualdade fundamental, pelo menos, na tarefa que o processo económico tem de executar diariamente?

A resposta é não – apenas parece ser assim. Lembremo-nos do facto fundamental. Na economia de troca as pessoas individualmente consideradas veem-se dia a dia confrontadas com a escassez de produtos alimentares, de vestuário, de habitação, etc. da qual estão a padecer e que querem superar. Atingem o seu objetivo

⁴⁰ *J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1946, pp. 275 segts., nota 2.*

agindo de uma forma ou outra. Visto que sozinhas produzem demasiado pouco, surgem a divisão do trabalho e o intercâmbio de muitos agregados familiares e empresas individuais. Não há ninguém que tenha uma noção do processo como um todo. Para além disso, cada indivíduo dá a conhecer as suas necessidades de pão, de carne, etc. conforme o seu poder de compra. Aqui a superação da escassez *individual* é a tarefa do processo económico que está a ser dirigido através de preços de concorrência.

Na economia de controlo central a situação é outra. Não é a escassez individual que é o alfa e o ómega da ação económica. Esta nem se faz valer. É a administração central e os seus órgãos de planeamento que determinam o montante global das necessidades de pão, carne, habitação, ferro, carvão, etc. durante um determinado período de tempo, eliminando deste modo as necessidades, as avaliações e os planos individuais que são a base das ações individuais na economia de troca. Pode, por exemplo, acontecer que as necessidades individuais sejam muito focadas em pão de trigo; a administração central pode substituí-lo por pão de centeio. E mesmo quando a vontade individual de poupança é fraca, a administração central pode estabelecer uma necessidade muito alta de investimento planeado. Apenas a necessidade planeada da administração central é decisiva. Quando na economia de controlo central os planos centrais são executados por completo, o processo económico atinge o seu objetivo – mesmo quando as necessidades individuais das pessoas são muito menos satisfeitas do que seria possível.

Na economia de administração central e na economia de mercado, escassez tem significados totalmente distintos. A situação económica fundamental é outra.

2. Da mesma maneira, o método de dirigir a economia *tem de ser* distinto.

Visto que na economia mercantil os planos das empresas e dos agregados familiares são orientados para a troca, têm de ser as relações de troca – quer dizer, os preços – que regulam o processo económico. Na economia de controlo central não há independência dos planos de empresas e agregados familiares. Por isso não há troca, não há mercado, não há gestão por meio dos preços – nem nos casos em que se fazem cálculos de preços. Como se mostrou (ver nomeadamente pp. 96 segts.), os preços apenas podem desempenhar uma função subsidiária. A troca é substituída pela *atribuição* de matérias-primas, máquinas, etc. às empresas, de lugares de trabalho aos operários, de bens de consumo aos consumidores. A questão sobre se existe uma equivalência individual de valores não se levanta, nem a questão, por exemplo, de saber se o trabalhador R. que trabalha numa determinada fábrica de máquinas num determinado posto de trabalho está a receber atribuições de bens de consumo que representam o mesmo valor que o seu trabalho.

Aliás, o facto de a “troca” ser substituída pela “atribuição” faz com que todas as organizações assumam outras funções, embora os seus nomes se mantenham iguais; isto acontece por exemplo com cartéis ou cooperativas ou sindicatos que se transformam em instrumentos de direcção, deixando de ser grupos de poder. Também os centros de emprego deixam de ser media-

dores entre a procura e a oferta, tornando-se órgãos para a gestão central dos trabalhadores.

Quem achar que pode incorporar o mecanismo orientador dos preços na economia de administração central está a tentar descobrir a quadratura do círculo. Ou é uma administração central que orienta a mão-de-obra e os meios de produção para as suas utilizações por meio das atribuições ou, então, é o grande número de agregados familiares e empresas que decide o processo económico através da troca; neste caso, formam-se preços. Quem entregar a direção ao mecanismo do preço liquida a economia de controlo central. E quem encarregar a economia de controlo central da direção, remove a função orientadora dos preços.

A análise mostrou quão grandes são as diferenças que resultam destas situações opostas: poupança, investimento, distribuição, comércio internacional, etc. acontecem de forma diferente na economia de administração central e na economia de troca.

3. A economia de controlo central constitui a maior concentração de poder económico possível. O oposto é um sistema económico com concorrência perfeita em todos os mercados, onde os vários participantes não dispõem de poder, mas apenas de uma determinada influência muito reduzida sobre o processo económico. Entre estes dois extremos encontra-se uma economia de troca com monopólios, monopólios parciais ou oligopólios – também no que se refere ao desenvolvimento do poder económico.

4. *Barone* era da opinião (por exemplo no item 59 do seu ensaio) de que numa economia coletivista as mesmas categorias económicas – como preço, salário, juro, renda, lucro e poupança – reapareceriam sob no-

mes diferentes ⁴¹. Verificou-se que o contrário é certo. É verdade que em ordens económicas onde predominam formas de direção económica de controlo central aparecem frequentemente as mesmas denominações que surgem na economia de troca: preço, juro, poupança; no entanto, as palavras têm significados completamente distintos. Também todo o cálculo económico das empresas e dos agregados familiares obtém um significado muito diferente. O balanço, o cálculo de ganhos e perdas, o cálculo de custos e até toda a contabilidade de cada empresa individual significam – como mostrámos – algo distinto; já não são decisivos para a elaboração dos planos determinantes dos quais resulta a gestão do processo económico diário.

5. Nas ordens económicas onde métodos económicos de administração central ganham terreno, verifica-se um deslocamento da ênfase. Os consumidores ou empreendedores deixam de ser os dirigentes, passando esta tarefa para as administrações centrais. Visto que a economia de administração central não é capaz de determinar e levar em consideração as necessidades individuais, ou seja, visto que ela define a necessidade de consumo globalmente, visto que, para além disso, lhe falta o cálculo exato de custos e, desta maneira, a orientação do processo produtivo para o consumo e finalmente, visto que ela é geralmente dominada pela vontade de realizar o maior número possível de investimentos – quer dizer, portanto, que a sua intenção é

⁴¹ *E. Barone*, *Il Ministro della Produzione* loc. cit., p. 294 (tradução inglesa loc. cit., p. 294) assim como *J. A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1946, pp. 298 segts.

conseguir que as pessoas renunciem ao consumo até se atingir um mínimo de abastecimento, ela não é propriamente uma “economia de satisfação das necessidades” – se nos for permitido usar aqui um denominação um pouco rude.

O princípio-base da direção da economia é totalmente diferente nos dois sistemas.

6. Assim, torna-se necessário haver uma teoria específica da economia de administração central; o que também é possível.

Ficou, portanto, respondida a pergunta cética da observação prévia. O processo económico no sistema de controle central que dia após dia se desenrola uniformemente com base em avaliações globais – em grandes números, portanto – e que é dirigido por instruções de produção, racionamentos, obrigações de serviço, etc., realiza-se dentro dos limites de um determinado sistema de dados: por um lado, o plano de necessidades que é estabelecido pela direção central, sendo o objetivo cobrir essas necessidades da melhor forma possível; por outro, seguem-se as disposições sobre a mão-de-obra existente, as terras e os outros recursos da natureza, as reservas e máquinas, as matérias-primas e os produtos transformados. Estabelece-se um determinado conjunto de dados. Logo que um determinado plano de necessidades esteja definido (tentando-se, na realidade, chegar regularmente a um “máximo de investimentos”, mas sendo também possível estabelecer como objetivo o “melhor abastecimento com bens possível” à data presente) *tem de* acontecer o que a teoria prevê. Desta forma também este lado da realidade económica pode ser determinado com precisão.

7. Na medida em que os elementos formais da economia de planeamento central começam a ser dominantes numa ordem económica, também todas as instituições económicas mudam de carácter.

Nos dois sistemas existem cooperativas, sindicatos, agrupamentos de empresas, bancos, agências de emprego, etc. À primeira vista, o observador pensa que se trata das mesmas instituições. Mas na realidade, numa ordem económica do tipo mercantil – por exemplo, na Alemanha antes de 1914 – os conceitos têm um conteúdo totalmente distinto dos de uma ordem económica, onde – como em 1939 – predominam os elementos formais de planeamento central. Novamente se verifica como seria errado querer avançar para definições antes de se ter analisado as situações de facto; ao mesmo tempo resulta daí que também a política económica deve sempre considerar e tratar todas estas instituições no âmbito da ordem e da decisão globais em que estão inseridas.

8. Esta diferença entre as ordens de economia mercantil e de administração central, para além do limite da ordem económica – ou seja, da interdependência das ordens – também é válida na ordem jurídica, na ordem social e na ordem do Estado.

A influência sobre a ordem jurídica é dupla: pensa-se mais na primeira do que na segunda, embora talvez a segunda seja mais importante. Primeiro, verifica-se sempre que certas normas jurídicas mudam na sequência da transição para os métodos de direcção da economia de controlo central: começa por haver limitações da liberdade da atividade económica e da liberdade de movimento; já não é permitido arrendar habitações livremente, sendo elas atribuídas pelos serviços de habi-

tação; é proibido vender determinados bens de consumo, como pão e carne, sem senhas de racionamento; proibidas são também a exportação e a importação sem a autorização de instâncias centrais. Surgem, portanto, muitas leis e muitos decretos que suspendem, eliminam ou alteram disposições anteriores.

Mais importante talvez seja que também as instituições jurídicas que se mantêm formalmente inalteradas mudam as suas funções. Assim, o direito de propriedade já não confere ao proprietário o direito de, em questões essenciais, planear e agir com independência. O fabricante de artigos de couro já não pode dispor livremente das suas reservas de couro e peles, que foram apreendidas; também a utilização das suas máquinas depende das instruções da instância planificadora. O proprietário de uma casa, embora continue a ser o proprietário, já não tem o poder de dispor sobre as suas assoalhadas que passa totalmente ou em grande parte para os serviços de alojamento. Mostrar-se-á ainda que, logo que muda a ordem económica, também o direito dos contratos, inclusive o direito dos contratos de trabalho, adquire uma nova função. O mesmo se aplica à responsabilidade civil.

Na descrição do monopólio já nos demos conta do facto de a mudança das formas de ordem da economia ter conduzido e ter de conduzir a novas formas jurídicas e à alteração das funções de antigas formas jurídicas. Constatamos agora que com a continuação da mudança da ordem económica em direção à economia de controlo central acontece novamente esta dupla transformação do direito: a saber, *a alteração das normas jurídicas e a alteração das funções de normas jurídicas que se mantêm.*

II. Propriedade Coletiva

Até agora a análise tem-se ocupado de uma economia de administração central na qual existe propriedade privada dos meios de produção. Mas, como é que decorrem os processos económicos diários quando todo o aparelho produtivo está nas mãos das instâncias centrais, ou seja, quando já não há propriedade privada dos meios de produção? Neste caso está realizado o segundo tipo de economia de administração central (p. 119). Haverá uma diferença essencial entre o decurso do processo económico naquelas circunstâncias? Quais são as diferenças?

1. Os diretores das empresas têm posições distintas nas duas situações. Onde as empresas pertencem a privados, os planos dos diretores não se extinguem, sendo esses planos privados dirigidos à manutenção de cada uma das empresas – também na esperança de mais tarde poder voltar a operar independentemente. Como se verificou, este grande número de planos privados pode facilitar a execução de planos centrais, mas pode também dificultá-la. Facilita, por exemplo, se os proprietários das empresas obtêm materiais auxiliares que lhes estão atribuídos; dificulta, se os empresários escondem reservas que têm em seu poder. Contudo, no caso da propriedade coletiva, os diretores das empresas são em alto grau órgãos executivos dos serviços centrais de planeamento. O facto de eles fomentarem ou perturbarem os planos centrais tem menos impacto. Nesta medida, a direção central é mais rigorosa.

2. É uma característica peculiar da economia de controlo central com propriedade privada que, embora as vá-

rias empresas recebam das instâncias centrais instruções obrigatórias e determinadas atribuições, elas próprias têm mesmo assim de suportar riscos. É possível, por exemplo, que os agricultores sejam obrigados a cultivar linho, muito embora a cultura do linho faça incorrer as empresas em perdas. Portanto, os agricultores são responsáveis, com os seus bens, pelas instruções dadas por instâncias centrais de planeamento – e precisamente também nos casos em que os diretores das empresas sabem à partida que a execução das instruções conduzirá a perdas.

No entanto, este problema, que no caso da propriedade coletiva não existe, não deve ser sobrevalorizado. Porque a inflação que, como ainda vamos ver, está regularmente associada à realização da economia de controlo central, consegue na maioria dos casos evitar que as empresas sofram perdas que se exprimem no cálculo financeiro. Para além disso, os preços – que não têm nenhuma função orientadora – são geralmente fixados de maneira a que não haja perdas.

Mesmo assim existe aqui uma contradição intrínseca que desaparece quando se introduz a propriedade coletiva. Também sob este aspeto é mais coerente que o aparelho produtor seja administrado por quem dirige o processo económico, e não por proprietários privados e seus funcionários.

3. Na propriedade coletiva não existe a situação em que grupos privados podem exercer uma influência muito forte sobre as decisões das instâncias de planeamento central, de tal maneira forte que as diversas instâncias de planeamento, por exemplo as responsáveis por ferro ou carvão, estejam largamente dependentes da vontade

desses grupos. Resta, contudo, a luta por mão-de-obra, matérias-primas e máquinas entre os diretores das diversas instâncias de planeamento.

4. Em suma, a propriedade coletiva dos meios de produção torna possível que a forma de ordem da economia de planeamento central seja imposta de modo mais puro e que os planos das diversas empresas ou de monopólios coletivos percam a sua influência. Mas aqui e acolá o processo económico não é essencialmente diferente. Tudo o que é válido para a economia de planeamento central com propriedade privada também é válido – com as variações que esboçámos – quando exista propriedade coletiva dos meios de produção.

É difícil responder à pergunta sobre se ordens económicas concretas do primeiro tipo tendem a transformar-se em ordens do segundo tipo, ou seja passarem da propriedade privada para a propriedade coletiva. O que se apreendeu com a experiência que se fez neste contexto na Rússia e em outros Estados do Leste não chega para dar essa resposta. Mas a análise sugere que, embora seja possível que a direção central de partes consideráveis do processo económico possa durante muito tempo estar associada à propriedade privada, é natural que, quando se pretender a realização consequente da direção central, as instâncias centrais assumam a responsabilidade pelo controlo do aparelho produtivo através da eliminação da propriedade privada.

VIII. CAPÍTULO

A POLÍTICA ECONÓMICA DE CONTROLO CENTRAL: CRÍTICA

A política de controlo central do processo económico foi desenvolvida e aplicada em diversos tipos de experiências: na Alemanha, na Rússia, na Inglaterra, na Holanda e em muitos outros países. É comum a todas as experiências o facto de a economia de administração central se ter tornado na forma de ordem dominante, mas de maneira nenhuma na única.

É certo – como foi mostrado – que esta política teve a sua origem na situação histórica, nomeadamente nas batalhas de política exterior e interior do século XX; mas está também associada a princípios fundamentais. Sobretudo dois deles são importantes, a saber: a ideia de que esta política, em primeiro lugar, devia eliminar a “anarquia do capitalismo” e, em segundo lugar, resolver a questão social por via de garantir a justiça e a segurança sociais.

Agora é possível dar uma resposta fundamental à pergunta: em que medida é possível estes objetivos serem atingidos?

I. O Sistema de Direção

A análise da economia de controlo central mostrou que, com base em avaliações globais, ela tenta dirigir o processo económico do dia-a-dia, e o modo como tenta fazê-lo. Discutiremos as consequências deste método através da análise de problemas que em parte estão no próprio âmago da política económica.

A. Conjuntura e Emprego

1. Na economia de administração central consegue-se obter pleno emprego com relativa facilidade e não há depressões acompanhadas de despedimentos de mão-de-obra. Depois do que foi dito, a razão pela qual isto pode ser assim não é difícil de compreender.

Primeiro: na economia de controlo central são constantemente feitos investimentos que excedem os capitais das poupanças disponíveis. A diferença é financiada pela criação de dinheiro. O dinheiro novo aumenta a procura de bens, o que leva a que surjam tendências inflacionistas. Tais tendências originam pleno emprego também na livre economia de mercado. No entanto, ao contrário do que acontece nesta última, na economia de controlo central a entidade central tentará, através de um controlo severo dos preços, impedir que estes subam. Mas, no que toca ao pleno emprego, o resultado manter-se-á. Aqui, a criação de dinheiro não levará a nenhum aumento aberto dos preços; em vez disso acumular-se-ão montantes parados de dinheiro em caixa nas mãos dos consumidores e produtores que estão ansiosos de os

gastar logo que apareçam mercadorias no mercado. Perante um tal “excesso de dinheiro”, é evidentemente fácil para os produtores vender tudo o que conseguem e lhes é permitido produzir. Visto que as economias de administração central se servem com toda a calma da inflação acumulada, não há nenhuma dificuldade em estabelecer o pleno emprego.

Segundo: não tem de haver desemprego, porque cada um dos trabalhadores pode ser empregue sem que se tenha de levar em consideração qualquer cálculo de custos. Nas ordens económicas do tipo mercantil os trabalhadores são despedidos porque nelas existe uma medição da escassez das diversas quantidades parciais, quer dizer, também de cada serviço, e porque a medição da escassez tem força coerciva. Os trabalhadores são demitidos quando o rendimento que resulta do trabalho de cada um deles não cobre os custos do seu emprego. Sabemos que com os meios de avaliação global da economia de administração central não é possível determinar se, por exemplo, um trabalhador na construção de estradas produz com o seu trabalho bens num valor que cubra os custos causados pelo seu emprego. E mesmo quando se puder partir do princípio de que os custos provocados por alguns milhares de trabalhadores nessa construção de estradas não são cobertos, a administração central não precisa de suspender o trabalho. Nestas condições é sempre possível conseguir o pleno emprego.

2. Contudo, isto caracteriza o problema apenas sob *um* ponto de vista. O facto de não haver depressões e desemprego nem um revés no volume dos investimentos não altera o fenómeno de o processo económico na economia de controlo central não ter equilíbrio.

Por exemplo, na iminência de uma grave escassez de carvão na Alemanha, aumentou-se a produção de carvão. No entanto, quando se estava a produzir mais carvão, tornou-se evidente que faltavam vagões. Qual era a razão da falta de vagões? É que não se tinha investido o suficiente nas instalações para a construção de vagões, nem as oficinas de manutenção tinham capacidade suficiente. Consequentemente, embora mais carvão tivesse sido extraído, isso tinha relativamente pouco valor porque havia falta de bens complementares. O fomento unilateral de certos investimentos por parte das autoridades dirigentes centrais resulta sempre em situações de desproporcionalidade.

Esta falta de equilíbrio manifesta-se no facto de nas fábricas ou nos ramos de produção faltarem repentinamente peças sobressalentes para máquinas, ou matérias-primas, ou determinados produtos químicos, ou meios de transporte. Surge um aparelho produtivo em parte sobredimensionado, em parte subdimensionado, o que, em última análise, acaba por prejudicar a capacidade económica do aparelho produtivo quanto à produção de meios produtivos e sobretudo de bens de consumo.

3. A ciência empenhava-se na descrição e na explicação dos altos e baixos das situações de prosperidade e das depressões nas ordens económicas do tipo mercantil; ou seja, ocupava-se com os acontecimentos nos mercados de mercadorias, na indústria dos meios de produção e de consumo, nos mercados de capitais, nos mercados de trabalho, etc. Ora, quando a ciência se voltava para as ordens económicas nas quais dominam métodos de direcção de controlo central, constatava

que aí não existiam os fenómenos conjunturais descritos até à data ou que estes tinham outro significado: as flutuações de preços significam pouco ou nada, os mercados de capitais não existem ou desempenham apenas um papel insignificante; a poupança tem outra função; os juros não significam praticamente nada. Não existe a alternância entre a prosperidade e a depressão que tantas vezes era retratada nas ordens económicas de mercado.

Contudo, isto não deve ser motivo para a ciência recuar. Antes pelo contrário: a ciência deve alargar a área da sua atividade. Se até agora estava a investigar as desproporcionalidades que surgem no decurso concreto da economia quando predominam ordens de economia de troca, compete-lhe agora descrever e explicar também as desproporcionalidades que se verificam em ordens económicas do tipo de controlo central. Deve, por exemplo, examinar não apenas os distúrbios de equilíbrio na economia americana de 1947, mas também os distúrbios de equilíbrio de características diferentes na economia russa. É seu objeto tanto a situação de aflição na Inglaterra em 1947, que surgiu numa ordem económica tipo de controlo central, como a Depressão de 1929/32.

É evidente que estas desproporcionalidades são muito diferentes no seu carácter, exatamente porque os processos económicos concretos acontecem de maneira diferente consoante a ordem realizada. E desta maneira a doutrina das conjunturas transformar-se-á numa doutrina das desproporcionalidades, dos desvios do equilíbrio nos processos económicos das ordens concretas de todo o tipo, e não apenas da ordem do mercado.

4. Uma política económica de direção central substitui o problema da conjuntura e do emprego por um outro. Em vez da falta de equilíbrio que nas ordens económicas do tipo mercantil e nas circunstâncias de sistemas financeiros e formas de mercado desequilibrados se manifesta através de guerras, depressões e desemprego maciço, surge uma falta de equilíbrio de outra espécie. A política de direção central que atira a calamidade económica porta fora deixa-a entrar de novo sob outro aspeto.

Os erros que haja na gestão do processo económico do dia-a-dia costumam, desde a industrialização, manifestar-se de duas maneiras. Pensa-se aqui, em primeira linha, nas depressões e crises, nas deficientes vendas das empresas na indústria e na agricultura, no desemprego, nas máquinas paradas e nas reservas excessivas de matérias-primas. Apesar de necessidades prementes não satisfeitas, haverá mão-de-obra não empregue e o aparelho produtivo não estará a ser utilizado em pleno. Isto acontece em determinadas ordens económicas do tipo mercantil. Uma segunda forma de fracasso da gestão da economia tem-se tornado cada vez mais importante precisamente no decurso das últimas décadas: todas as forças estão a ser empregues, mas o abastecimento da população é mau e as atividades das pessoas não são bem coordenadas umas com as outras. Isto acontece em ordens económicas do tipo de controlo central. O primeiro tipo de gestão insatisfatória é caracterizado pelo “subemprego”, o segundo pela “insuficiência de abastecimento”. O primeiro tipo era frequentemente de carácter agudo, o segundo de carácter crónico. Como exemplo do primeiro tipo pode servir a Crise Económica Mundial

de 1929/32, do segundo a miséria económica de vários países da Europa Ocidental e Central entre 1945 e 1947. Quando o sistema de direção falha de uma maneira ou outra, assiste-se frequentemente a uma diminuição da divisão de trabalho, tornando-se esta mais limitada localmente e menos intensiva. Nestas circunstâncias as pessoas tentam defender-se através da troca em géneros ou da produção autónoma. Se os rendimentos baixarem acentuadamente, verificar-se-á uma desintegração do processo económico; poderia também dizer-se uma “primitivização” da ordem económica.

(Este fenómeno da primitivização requer uma atenção especial. Com base nele consegue em cada caso ver-se a dimensão do fracasso do sistema de gestão em vigor. Durante a crise de 1929/32, por exemplo, muitos trabalhadores que tinham sido despedidos passaram a aumentar fortemente a produção das suas hortas, ou seja, substituíram nesta medida a ordem de mercado que estava a falhar pela ordem de economia autónoma. Todavia, a recurso à economia autónoma e à troca de géneros costuma ser muito mais generalizado e forte nas ordens económicas de tipo controlo central.)

5. A política económica de direção central não substitui porventura formas de ordem sem equilíbrio por uma forma de ordem que estabelece o equilíbrio generalizado do processo económico. Antes pelo contrário. No entanto, só quando se conseguir fazer isto é que o problema do desemprego ou do abastecimento insuficiente e da falta de equilíbrio ficará finalmente resolvido.

B. O Comércio Internacional

A outra grande questão da política económica – ou seja, a construção de uma ordem económica internacional capaz de funcionar – está coberta por um véu tão denso de ideologias que se torna necessário relembrar factos muito simples.

1. Conhecemos o problema que se levanta de cada vez que um vagão atravessa a fronteira carregado com carvão ou máquinas. Como é que se pode ter a certeza de que a importância das toneladas de peles, por exemplo, importadas em troca é maior para o país atingir os seus objetivos do plano do que a importância que os bens exportados poderiam ter tido? (Vamos aqui prescindir da circulação de capital.) Quem quiser resolver este problema prático do dia-a-dia precisa – como já foi sublinhado – de uma máquina de calcular que trabalhe com precisão.

Sabemos que as autoridades centrais de planeamento não possuem esta máquina de calcular. A incapacidade de fazer uma avaliação individual é tão grande que até nem sabem com certeza se seria melhor que estas máquinas ficassem no país e que fossem outras mercadorias a ser exportadas para satisfazer a necessidade estabelecida da melhor maneira. Talvez fosse até mais correto exportar apenas duas ou três máquinas, importando menos ou até mais peles. Mas as autoridades centrais de planeamento não conseguem fazer o cálculo do rendimento marginal para as máquinas e as peles e para todas as restantes mercadorias.

Este facto tem uma importância considerável em termos de política económica. Vejamos um exemplo: a política económica inglesa depois de 1945 tentou, com

meios de gestão central do processo económico, aumentar a exportação. Esse era um objetivo central do plano. Mas todas as medidas, como a atribuição privilegiada de matérias-primas e máquinas à chamada indústria de exportação, a atração de trabalhadores para tais indústrias, créditos estatais para a exportação, incentivos propagandísticos para uma campanha de exportação, não resultaram, porque não foi resolvida a questão económica prévia, que é decisiva. Devem ser fabricados e exportados sapatos ou rádios ou ferro em barras, etc.? Em que quantidades? Que produtos devem ser importados em troca? – Para estas perguntas que se levantam anualmente em relação a milhões de mercadorias individuais – e não referente apenas a tipos de mercadorias –, e que mudam conforme os dados que se alteram (por exemplo, em conformidade com as mudanças nos mercados dos outros países) pode, como vimos, haver apenas respostas globais. Quaisquer indústrias – como a indústria dos sapatos, de cabedal ou de relógios – são declaradas indústrias de exportação. Até que ponto é que este comércio exterior serve para a desejada superação da escassez de bens? Ninguém o sabe. Nem os números da estatística têm muito significado, porque os preços com os quais se calcula não espelham a escassez dos bens. Não é possível averiguar e continua a ser incerto se, e em que medida, a importação e a exportação das várias mercadorias e, por conseguinte, toda a importação e exportação serve para atingir os objetivos do plano estabelecidos.

Assim, do ponto de vista de cada país, o comércio internacional deixa de fazer sentido: no que respeita ao seu comércio exterior, um país com uma direção económica de controlo central não é capaz de fazer a necessária sele-

ção dos bens a importar ou a exportar em termos de qualidade e quantidade. Esta constatação é válida para *todos* os métodos de gestão do comércio exterior numa economia de controlo central. Quer isto dizer, não apenas para os casos em que são as próprias entidades centrais de planeamento a tratar do comércio exterior, mas também para os casos em que ele é realizado por comerciantes ou industriais, embora sob a direção de entidades do planeamento central: através de atribuições de divisas após a eliminação do mercado livre de divisas, através de procedimentos adicionais de exportação, através da atribuição de quotas depois de ter sido decretada a proibição da importação. Seja qual for a forma que a direção central do comércio exterior adote em pormenor, falta-lhe a máquina de seleção e de cálculo que é necessária para a tornar útil no empenho de superar a escassez. O defeito destes métodos é mais profundo do que os seus defensores pensam.

2. Vamos agora dar uma vista de olhos ao país *B*, que é o recetor das máquinas ou do carvão. Este não pratica uma política económica de gestão central. Dominam nele formas de ordem de economia mercantil; ou seja, são os preços que dirigem o processo económico e, por conseguinte, também o comércio exterior.

Visto que o país exportador, o país *A*, não consegue efetuar um cálculo de custo individual exato, nem precisa de tomar em consideração o cálculo global de custos existente (ver pp. 179 e sgts.), as máquinas ou o carvão podem ser vendidos – e importados pelos comerciantes no país *B* – a preços que seriam impossíveis se o cálculo económico fosse racional. Se a situação continuar, uma tal oferta que não se baseia num cálculo individual e compulsório provoca uma crónica falta de equilíbrio dos mercados. (Aqui

o *dumping* surge de forma muito mais aguda do que num sistema monetário instável e em formas monopolísticas de mercado.) Lembremo-nos das ofertas de madeira que a União Soviética fez no princípio dos anos 30 e que fizeram com que os preços nos mercados de madeira alemães se tornassem inúteis como instrumento de gestão, porque não se baseavam em nenhum cálculo exato e porque foram continuados mesmo quando comparações globais mostraram que estavam longe de cobrir os custos. Naqueles tempos – na Grande Crise – o sistema orientador dos preços foi gravemente perturbado nas suas funções não apenas pelo fracasso dos sistemas monetários e formas de mercado realizados, mas também pelas exportações vindas de um país grande que praticava a política de direção central do processo económico.

Daí a seguinte tese ser válida: o comércio exterior faz com que a falta de equilíbrio do processo produtivo de um país com controlo central da economia seja introduzida em países com sistemas de direção económica mercantil, impedindo os sistemas orientadores de estabelecer o equilíbrio. (Esta tese é válida tanto para ordens económicas nas quais existem sistemas monetários e formas de mercado sem equilíbrio e onde o desequilíbrio é reforçado pelo comércio exterior com países desse tipo, como também para ordens económicas com sistemas monetários e formas de mercado equilibrados que são perturbados pelo comércio exterior com países onde a direção do processo económico é de controlo central.)

Deste facto resulta uma tarefa de política comercial e também um princípio de política comercial. A tarefa consiste na proteção do sistema de direção interno.

Para a política económica dos países com economia de mercado impõe-se a tarefa de se isolar, por assim dizer, da falta de equilíbrio do processo económico de controlo central de outros países. Esta proteção não deve ser confundida com “proteccionismo”. Não serve nenhum grupo de indústrias ou outros interessados. O seu objetivo é antes manter a capacidade de funcionamento do sistema de preços orientador.

Há apenas uma maneira de conseguir isto: a proibição de importações. As mercadorias dos países com uma direção central da economia devem entrar através de comportas. É possível através de leilões introduzir o carvão ou o trigo no sistema de preços. Também este processo que pode ser alargado de várias maneiras levanta – como a experiência alemã ensina – significativas dificuldades, tanto mais porque há frequentemente grupos de interesses que ganham influência sobre o mesmo. Tais medidas são, portanto, soluções de emergência. Mas o isolamento do próprio sistema diretivo contra a estratégia de mercado das entidades de planeamento centrais deveria tornar-se um princípio da política económica de todos os países que pretendem gerir o seu processo económico com, por exemplo, o instrumento dos preços de concorrência – sob pena de esta política ser posta em perigo. Contudo, nesta base não é possível que a divisão de trabalho internacional se desenvolva, nomeadamente porque uma coordenação dos investimentos é impossível.

3. Mas o que é que acontece se houver uma política de direção central em ambos os países? Como é que neste caso pode haver divisão de trabalho? Por exemplo, entre a Alemanha e a Holanda a seguir a 1946?

Neste caso o que a longo prazo mais importa é coordenar os investimentos uns com os outros. De um modo geral, este é um problema fundamental – para todos os casos de divisão de trabalho. Apenas quando se conseguir estabelecer um equilíbrio dos investimentos com os milhões de fábricas na Alemanha, na Holanda, na Inglaterra, na França e em todos os outros países é que é possível que também os processos de produção corrente que estão a acontecer em todas essas fábricas do próprio país e do estrangeiro se complementem uns aos outros. Muitas pessoas pensam que um tal planeamento a longo prazo consiste em que, por exemplo, *as indústrias* de ferro ou *as indústrias* têxteis dos países sejam harmonizadas globalmente. Mas isto significa compreender mal o problema; novamente o pensamento global está a substituir-se ao pensamento realista. Cada uma das fábricas, por exemplo cada fábrica de aço e cada tecelagem ou cada fábrica de sapatos, precisa de mercados muito distintos. A tarefa consiste em coordenar todos esses milhões de fábricas nos diversos países, construindo as suas instalações e máquinas de modo a que todo o aparelho produtivo seja sincronizado.

Países que isoladamente praticam uma política de direção central do processo económico não conseguem resolver este problema e não o têm resolvido. As razões para isto são de dupla natureza: a Holanda e a Alemanha, assim como qualquer outro país com uma direção predominantemente central do processo económico, estabelece o seu plano de investimentos segundo os princípios da sua economia nacional. Na sequência disso, por exemplo, planeia e inicia a expansão da indústria de ferro nacional ou da indústria petrolífera ou da agricul-

tura ou da indústria de cabedal nacionais. Cada país estabelece os seus planos económicos, incluindo os planos de investimento para ser autónomo, devendo o comércio internacional preencher as lacunas que porventura possam surgir. Desta maneira não é possível que surja um aparelho produtivo internacional que seja coordenado em termos da divisão de trabalho. Sob este ponto de vista, a política económica de muitos países tem frequentemente sido criticada. Mas o alcance desta crítica não é suficientemente profundo. Porque, se porventura acontecesse um milagre e os países não quisessem fazer os seus planos de forma autónoma-nacionalista, mas sob um ponto de vista internacional, revelar-se-ia algo surpreendente. Pois constatar-se-ia que não é de todo possível equilibrar os investimentos dos vários países – com efeito, não seria possível *na medida em que cada um dos países faz a sua avaliação global e central, faltando uma escala de cálculo internacional uniforme*. Qual o grau em que as indústrias de ferro holandesa, ou a alemã, italiana ou francesa devem ser aumentadas? Dito mais corretamente: que fábricas devem ser expandidas, que instalações específicas devem ser construídas? Enquanto não houver indicadores exatos da escassez na Alemanha, na Holanda, em França e nos demais países e enquanto não existir uma escala de cálculo internacional válida que adapte os sistemas de valores dos países uns aos outros, é francamente impossível responder a esta pergunta. Ninguém conhece o melhor lugar para os diversos ramos de indústria e a sua melhor dimensão em cada país. O sistema de valores económicos nestes países não só trabalha com dados globais e por isso não é preciso, como tem ao mesmo tempo um carácter pronunciadamente nacional, não

se relacionando com uma escala de cálculo internacional válida. Falha, por isso, duplamente. Daí que os custos de produção nos vários sítios – por exemplo, na região do *Ruhr* na Alemanha ou na zona industrial do Norte da França – não possam ser comparados de forma precisa.

Torna-se evidente que a forma de ordem da economia de planeamento central não oferece nenhum método para harmonizar os investimentos dos países de maneira coordenada. As consequências que daí resultam são de grande alcance em termos de política económica. Todas as tentativas, por exemplo, de chegar a uma união económica na Europa continuam a ser em vão enquanto em alguns países se trabalhar com esta forma de ordem.

4. As desvantagens do comércio bilateral em diversos campos têm sido descritas com exatidão, por exemplo, por *Röpke, Lutz e Buchanan*⁴².

Consideram eles que a falta de uma escala de cálculo ao nível da economia mundial obrigaria a comprar onde se vende – em vez de vender no país onde os preços são mais altos e comprar onde são mais baixos. Este sistema assemelha-se à troca direta dos agregados familiares e fábricas que costuma desenvolver-se regularmente em países onde o sistema monetário está a fracassar. Por exemplo, faz-se a troca direta de louça de alumínio por batatas, sendo que ambas as mercadorias não são vendidas onde as necessidades de pessoas com recursos são mais altas. Há, no entanto, uma diferença essencial entre os dois casos. Quando são dois agregados familiares a trocar, cada um consegue saber exatamente qual é a im-

⁴² *Röpke*, Internationale Ordnung, 1945; *N. S. Buchanan e F. A. Lutz*, Rebuilding the World Economy, 1947.

portância que o bem entregue e o bem recebido em troca têm para ele. No caso dos dois países, no entanto, não é possível averiguar com exatidão os valores dos bens exportados e importados, a troca bilateral acontecendo no nevoeiro, por assim dizer. Todas as outras desvantagens muitas vezes descritas desta forma de comércio internacional resultam desta falha fundamental.

5. Mas até agora apenas se falou das tentativas de conseguir criar um contexto adequado para a divisão de trabalho internacional através da *coordenação* de planos centrais. Resta falar ainda do método da *subordinação*. Um país que dirige o processo económico através de planos centrais domina outros países que também dirigem o seu processo económico diário com base em planos centrais. O país dominante – pode-se pensar na Rússia como exemplo – subordina os planos dos países dominados aos seus próprios planos. Por exemplo, as entidades de planeamento centrais do país dominante ordenam o aumento da exploração de carvão, da indústria têxtil, da extração de minério de urânio. Tenta-se desta forma harmonizar o investimento dos Estados dominados com os planos de investimentos do Estado dominante.

O método de subordinação pressupõe que haja um Estado a dominar os outros Estados. Tem, por conseguinte, determinadas precondições de um determinado carácter político-militar. De resto trabalha economicamente de maneira imprecisa. As avaliações globais que não permitem um cálculo de custos exato levam a que os investimentos nos vários países não sejam sincronizados de forma segura. Portanto, o efeito útil do dispêndio é apenas insignificante. Todas as desvantagens se fazem notar tanto mais quanto maior for a área dominada por entidades de plane-

amento centrais. Se uma única entidade central de planeamento fosse gerir a construção e a utilização do aparelho produtivo do mundo inteiro, os erros de orientação seriam muito grandes. Quanto maiores forem a área e o número de pessoas a serem dirigidos por entidades de planeamento centrais, tanto mais crescerão as dificuldades de adaptar os planos aos dados das várias regiões e dos vários países. Seria sempre necessário recorrer novamente à coordenação, que, no entanto, também falha – como foi mostrado.

6. O facto de a política de direcção central não ser adequada para regular a economia mundial tem um significado extraordinariamente grande. Neste ponto esta política entra em conflito com uma poderosa tendência histórica. A evolução da técnica tende a amalgamar os países. Quando, portanto, uma forma de ordem económica – a do controlo central – não oferece um sistema de direcção que corresponda às exigências da divisão de trabalho internacional, revela ser inadequada para satisfazer as exigências do mundo moderno industrializado.

C. O Problema do Equilíbrio

1. O ponto crítico na gestão do processo económico de controlo central ficou claramente mostrado na comparação com Robinson Crusoe. Robinson atua em conformidade com o princípio económico. Tenta atingir os fins propostos com o menor dispêndio possível de valores, e consegue-o. Para ele a imposição do princípio económico é fácil porque na sua pequena ilha economia individual e economia global coincidem. Robinson Crusoe avalia cada quantidade parcial de cada

meio produtivo ou de cada bem de consumo no contexto global de toda a economia e sabe o que significa cada hora de trabalho numa utilização ou noutra no contexto global.

A partir do momento, porém, em que várias pessoas trabalham em conjunto, surge – como se viu – um *novo* problema de eminente importância prática: é verdade que *cada um* continue a operar conforme o princípio económico. Mas como é que se faz para que o princípio económico seja levado a cabo *na totalidade* do processo económico? A solução deste problema já é difícil quando há apenas duas pessoas a operar em conjunto. Mas é ainda muito mais difícil quando há muitos milhões de pessoas ligadas umas às outras – como na economia industrial. Cada crise económica, como, por exemplo, na economia alemã depois de 1945, mostra o que acontece quando a ação individual segundo o princípio económico não tem como resultado que o processo económico na sua totalidade seja dirigido segundo o princípio económico.

Robinson Crusoe desconhece este problema. Está-se aqui perante uma dificuldade prático-técnica. Se o equilíbrio geral é para ser “descrito” através de um sistema de equações para depois se afirmar que atingir esse estado é um problema prático e técnico – como fazem *Barone* e outros – está-se a disfarçar o verdadeiro problema económico decisivo. Por isso também não faz sentido exigir que a entidade central aja como Robinson ⁴³. A entidade central não é de todo *capaz* de fazer isto, porque tem de resolver

⁴³ Assim recentemente também *J. A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1946, p. 295.

um problema completamente novo – em comparação com o do Robinson. Para resolvê-lo faltam-lhe as ferramentas apropriadas, de modo a que não consegue superar a escassez de forma satisfatória. O inteiro processo de divisão de trabalho não é orientado para os objetivos do plano definidos de acordo com o princípio económico.

2. A falta de equilíbrio dos processos económicos nas ordens deste tipo tem levado a que nestas ordens seja atribuída uma função peculiar ao dinheiro.

O que chama a atenção é a estreita ligação entre a política monetária inflacionista e a política económica de gestão central que é visível em todas as experiências. Neste contexto não era apenas a inflação, nomeadamente a inflação acumulada, que em muitos casos estava praticamente a suscitar a política de gestão central do processo económico. Disso ainda falaremos. Mas também o contrário é válido: em países com uma gestão central do processo económico mantém-se constantemente uma maior quantidade de dinheiro a circular do que seria necessário para vender as mercadorias aos preços estabelecidos.

Este “excesso” monetário, que se manifesta em dinheiro excedente em caixa dos agregados familiares e das fábricas – o que significa, portanto, uma excessiva liquidez que foi por vezes chamada abundância de dinheiro – constitui uma condição prévia para o decurso do processo económico em tais ordens. Se não fosse assim, muitos bens de consumo – por exemplo, vestuário ou sapatos de má qualidade – atribuídos pelas entidades centrais de planeamento não seriam vendidos, podendo também as fábricas não estar dispostas a aceitar alguns dos meios produtivos atribuídos. Apenas na situação de excessiva liquidez dos agregados familiares e das fábricas

cas todas as mercadorias produzidas chegam ao seu lugar de destino. Senão, acontecem congestionamentos. A falta de equilíbrio do processo económico de controlo central faz com que venha a caber ao dinheiro a tarefa especial e peculiar de manter o processo económico em andamento apesar da falta de equilíbrio. Às ordens económicas deste tipo são agregadas ordens monetárias nas quais a escassez de dinheiro se evita e facilmente se produz o excesso monetário.

Do ponto de vista da política económica, esta conexão é importante em dois aspetos. Quando se pretende executar uma política de gestão central do processo económico, é preciso implementar uma ordem monetária que permita uma tal política monetária inflacionista. Sobretudo, fica assim claro onde é que se tem de começar para acabar com a direção central. A Reforma Monetária da Alemanha de 1948 e outras experiências mostraram que a escassez de meios financeiros obriga as fábricas a vender também bens que porventura tenham estado confiscados, se não quiserem despedir mão-de-obra ou encerrar as instalações. Ficou evidente que esta pressão era extraordinariamente forte. Não é possível que o processo económico seja dirigido simultaneamente por planos centrais e pelos preços. Da mesma forma, a escassez de dinheiro nas caixas dos agregados familiares rebenta com a gestão central do processo económico. Obriga as fábricas a adaptarem-se às necessidades de quem tem recursos – levando assim ao fim do planeamento central.

3. A falta de equilíbrio provou ser o fenómeno decisivo dos processos económicos que se desenrolam em ordens económicas deste tipo.

Objetou-se contra isso com o argumento de que em certas situações o equilíbrio não seria importante. Mais precisamente, por um lado, quando é preciso impulsionar o desenvolvimento económico mas também, por outro lado, quando é necessário fazer face a uma escassez aguda. Ambos os casos precisam de ser examinados.

Defende-se a opinião de que, no caso de um desenvolvimento rápido – por exemplo, na industrialização da Rússia no século XX – o importante não seria o equilíbrio mas, sim, a dinâmica. Existe aqui, no entanto, um mal-entendido acerca daquilo que “equilíbrio” quer dizer verdadeiramente. Já falámos do facto de a construção de autoestradas significar pouco se o abastecimento com automóveis e gasolina ficar para trás (p. 169). É precisamente quem queira impulsionar rapidamente o desenvolvimento económico que tem de se preocupar com a manutenção do equilíbrio tanto do investimento como da produção corrente. Isto constitui uma das tarefas económicas básicas de toda a política económica que visa fomentar o desenvolvimento.

Vejamos o outro caso: será que, numa situação de severa escassez, a política de direção central é imperiosa, sendo o estabelecimento do equilíbrio de importância secundária? Ouve-se muitas vezes a afirmação de que a pobreza exige direção central enquanto a prosperidade permite a liberdade. Um país que se encontra numa situação de particular miséria económica é frequentemente comparado com um forte sitiado: no início do cerco o comandante manda fazer uma exata averiguação das reservas e não as vende, mas apreende-as, distribuindo-as regularmente em determinadas rações. Afirma-se que a limitação das reservas requer planeamento central.

Este argumento é insustentável em todos os seus pontos: não é correto que numa situação de aguda escassez estabelecer o equilíbrio seja secundário, nem tais situações de miséria exigem uma gestão central. As mesmas pessoas que querem abdicar do objetivo do equilíbrio quando se trata da política económica agem de forma muito diferente na sua esfera pessoal. Quando estiverem na miséria, farão as suas disposições com particular cuidado, distribuirão o seu rendimento vintém por vintém pelas diversas utilizações de maneira que não se gaste demais em nenhuma delas – por exemplo na compra de roupas – e que ao todo seja realizado o princípio do equilíbrio do agregado familiar. Se o equilíbrio fosse secundário, seria indiferente se a pessoa que urgentemente precisa de material para aquecer o seu quarto, em vez dele recebesse um par de sapatos apesar de já possuir um número suficiente dos mesmos. É precisamente a miséria que obriga as pessoas a distribuir o seu rendimento, a sua mão-de-obra e os seus meios de produção nas proporções corretas, ou seja, equilibradamente. É apenas assim que se pode conseguir a mais ampla satisfação possível das necessidades.

Por esta razão também não é correto dizer que em tempos de escassez deveria praticar-se uma política de gestão central do processo económico. É certo que o comandante do forte sitiado agirá como foi descrito. Contudo, a direção do processo económico num país não consiste simplesmente em distribuir uma determinada reserva de bens de consumo existentes equitativamente pela população – o importante é antes pôr em movimento o processo produtivo e orientá-lo de forma a que satisfaça as necessidades. No entanto, é precisamente

neste ponto que falha o sistema de direção da economia de controlo central. Isto ficou claramente visível na experiência alemã entre 1945 e 1948: era o luxo de fazer experiências com uma política de gestão central que a Alemanha empobrecida do pós-guerra não podia permitir-se; a sua pobreza exigia liberdade.

4. Não é por acaso que no século XX o abastecimento de bens piorou em países onde o processo económico era dirigido centralmente (e na verdade também em tempos em que não havia guerra). Não são alguns erros isolados que são responsáveis por isso; é o sistema que é defeituoso. Nisto há, como vimos, três elementos que são essenciais. Primeiro, a construção dos planos é problemática, porque neles se exprime regularmente uma forte tendência para investimentos e um descuido do abastecimento com bens de consumo. Segundo, o método para atingir os objetivos do plano estabelecidos falha por falta do sistema de direção. E, terceiro, porque as forças espontâneas das pessoas não chegam a desenvolver-se plenamente no processo económico.

Nas experiências dos anos 30 e 40 os defeitos desta forma de ordem não chegaram a manifestar-se por completo, porque nela prosseguiram ordens económicas que por sua vez possuíam sistemas de gestão com uma capacidade mais elevada, embora de maneira nenhuma com capacidade suficiente. “Assim, a economia de administração central consegue (um caso típico neste contexto é a Alemanha após 1933) usar resultados não reproduzíveis de uma outra ordem económica, isto é, um cálculo económico exato em geral e a iniciativa de gente com experiência, curando com isso por uns tempos precisamente as maiores fraquezas de si pró-

pria. Isto pode até continuar por muito tempo; por uma década ou mais” (K.F.Maier)⁴⁴.

D. O Problema do Cálculo Económico

O defeito fundamental do sistema de direção que se manifestava agudamente nas experiências do século XX tem conduzido a considerações sobre se não seria mesmo possível incorporar um cálculo económico exato neste tipo de ordem económica. Não se trata de experiências, mas sim de propostas para experiências.

1. Certos economistas políticos propõem integrar mecanismos de mercado numa economia na qual o aparelho produtivo passou a ser de propriedade coletiva. Nesses mercados hão de formar-se preços baseados em “avaliações” individuais, permitindo assim uma direção exata do processo económico.

Estes projetos que ainda nos vão ocupar não contribuem em nada para a solução do problema da direção económica por parte de autoridades centrais de planeamento. Estão a examinar uma questão essencialmente diferente, até mesmo oposta, ou seja: será que num país em que a totalidade do aparelho produtivo de terras, fábricas, etc. é de propriedade coletiva é possível evitar a direção central do processo produtivo e incorporar mecanismos de mercado? Pode-se desta forma realizar o princípio económico também no processo na sua totalidade? O conceito vago do “socialismo” fez

⁴⁴ K. F. Maier, Das Verlangen nach sozialer Sicherheit, em Ordo, 3.º Vol., 1950, pp.19 segt.

com que não se compreendesse que aqui não se estava precisamente a discutir o problema da direção central da produção.

2. Há também quem pense que é possível encontrar um sucedâneo de outra maneira, ou seja, no cálculo de quantidades. Será possível superar as dificuldades do cálculo global de valor se a direção passar a adotar o cálculo por quantidades, determinando com base nele as quantidades de carvão, ferro, cabedal, têxteis que devem ser produzidos? Os “balanços” das entidades de planeamento são “balanços de quantidades” (ver pp. 129 segt.). Nestes balanços o dispêndio e o emprego de unidades quantitativas de carvão, ferro, etc. são comparados. Não poderão estes balanços de quantidades substituir o cálculo de valores?

No que se refere aos seus planos e às suas decisões, a economia de controlo central consegue tão pouco fugir ao cálculo de valor como qualquer outra economia. A distribuição dos 150 milhões de toneladas de carvão que são produzidas num ano pelas muitas fábricas das indústrias de ferro, tecidos, escovas, etc., pela agricultura e pelos transportes assim como pelos agregados familiares faz-se segundo a importância que a administração central atribui ao carvão nesta ou naquela ou até numa terceira utilização. Toneladas de carvão e toneladas de ferro em bruto e máquinas e metros de pano e unidades de escovas são comparados uns com os outros por meio de avaliação. Comparam-se os benefícios que as quantidades de carvão trazem nas diversas aplicações, por exemplo, nos agregados familiares, nas fábricas de laminação, nas fábricas de tecidos, etc., sendo as disposições feitas em conformidade. Sabemos que na economia de

controlo central estas avaliações podem ser feitas apenas globalmente, mas são sempre avaliações. E os balanços de quantidades das diversas autoridades de planeamento dos quais falámos são os *resultados* destas avaliações. Porque são as avaliações que determinam que quantidades de ferro devem ser exportadas ou importadas pela entidade orientadora do ferro e que quantidades devem ser empregues nas várias aplicações, por exemplo, para a construção de pontes, máquinas-ferramenta, carris, etc. Sem um tal cálculo de valores – mesmo sendo muito pouco preciso – os planos centrais falham por completo. O cálculo económico deve indicar qual é a tensão que surge entre a necessidade e o abastecimento relativamente aos vários bens e como se deve dispor em relação a eles a fim de superar a escassez. Quando, por exemplo, se constroi uma fábrica de tecidos calcula-se durante o planeamento se os valores das pedras, das máquinas, do ferro, da madeira, etc. que são usados na construção correspondem aos valores das mercadorias que serão mais tarde produzidas na fábrica de tecidos. Seja qual for a ordem económica – seja ela do tipo mercantil ou de controlo central – sempre se fará uma comparação, com ou sem precisão, dos valores dos meios de produção investidos e dos bens a serem produzidos mais tarde. A simples listagem, umas ao lado das outras, de quantidades de cimento, ferro, madeira usadas, das máquinas incorporadas, dos tecidos produzidos, etc. não faria nenhum sentido.

As estatísticas sobre a produção de carvão, ferro, sapatos, trigo, etc. devem ser interessantes numa economia de controlo central na medida em que permitem compreender até que ponto em cada caso a previsão do

plano foi atingida pela produção efetiva. Contudo, o próprio plano e o estabelecimento do objetivo do plano fazem com que as avaliações, ou seja, as estimativas sobre a importância dos bens para a satisfação das necessidades sejam imprescindíveis.

3. Tudo isto é básico. No entanto, é característico da discussão de política económica dos nossos dias esquecer tais assuntos básicos⁴⁵. Há ideólogos que pretendem seriamente dirigir a economia de controlo central com simples estatísticas de quantidades. Os defensores de tais ideologias poderiam, em cada hora do seu próprio dia-a-dia económico, ter a prova de que isto é impossível. Não lhes passa pela cabeça comparar quantidades quando estão a dispor das horas de trabalho do seu dia de hoje. Quando, por exemplo, vão para um restaurante para comer não podem comparar a hora de que precisam para isso com a quantidade em gramas dos diversos géneros alimentícios ou com o montante em dinheiro que gastam aí; em vez disso, avaliam continuamente: a hora que perdem, o dinheiro que gastam, os alimentos que consomem, fazendo o seu plano económico em conformidade. Se tiverem galinhas, também compararão o valor ou o preço da ração e dos demais meios de produção com o valor ou o preço dos ovos. É impossível comparar um determinado número de ovos com um quilograma de ração ou com um número de horas de trabalho sem os avaliar.

⁴⁵ Ver *E. Heimann*, *Sozialistische Wirtschafts- und Arbeitsordnung*, 1948. Sobre este assunto ver *O. Lenel*, *Über die Literatur zu Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung*, em *Ordo*, Vol. 2, pp. 356 e segts.

Em qualquer forma de ordem económica é fácil demonstrar sem nenhum problema o carácter absurdo de uma tal tentativa de operar com estatísticas de quantidades. A quantidade só por si nunca deixa perceber em que medida a escassez está a ser superada. Mas é isto que é importante na operação da economia. Deve determinar-se a importância de cada hora de trabalho e da utilização de cada meio de produção e de cada bem de consumo nos milhares de utilizações possíveis para se conseguir a satisfação das necessidades. É este o sentido do cálculo económico, que não pode ser substituído por uma estatística das quantidades.

Visto que também esta proposta – o cálculo de quantidades – é inútil, tem de se continuar com as avaliações globais que são incapazes de estabelecer um equilíbrio. Em nenhuma experiência – da russa até a inglesa ou holandesa – foi possível ir para além deste método rude de dirigir o processo económico. Pela simples razão de que é impossível – enquanto não se abandonar a gestão central.

II. A Questão Social

Más condições de vida, falta de liberdade, falta de segurança e distribuição injusta eram os males pelos quais os operários e empregados responsabilizavam o “capital” no século XIX. (Isto não descreve a questão social, mas neste contexto é importante saber como ela era sentida).

Em oposição a isto esperava-se e espera-se de uma política de controlo central do processo económico que o domínio do capital seja quebrado e as condições de existência dos trabalhadores sejam melhoradas. Ser-lhes-ia dada liberdade económica e social, e não apenas a liberdade de direito formal – como no “capitalismo”. Ser-lhes-ia garantida total segurança, porque o perigo do desemprego iria desaparecer e, sobretudo, seria finalmente possível haver uma distribuição justa. Por fim, poderia também desaparecer a humilhação que se exprime na noção do salário. O operário seria pago em função do seu contributo produtivo; o trabalho deixaria de ser tratado como mercadoria cujo preço se forma no mercado, mas o trabalhador como ser humano teria o direito de ser pago; por exemplo, de acordo com o princípio de que cada um recebe segundo as suas necessidades ⁴⁶.

Agora – depois das experiências com uma política de controlo central – é possível ter uma noção das suas consequências sociais. O que consegue fazer no campo social? Elimina efetivamente o perigo do desemprego de longa duração das massas. Este facto é de um eminente alcance político. O método da gestão económica de controlo central é até um meio absolutamente seguro para empregar toda a gente. Foi este o resultado da análise. Quando se força os investimentos e se elimina o cálculo individual de custos, todas as pessoas podem passar a ter trabalho.

⁴⁶ Últimamente *P. Seving*, *Jenseits des Kapitalismus*, 1947, por exemplo pp. 200 e segts. Sobre o problema em geral, veja-se também o meu contributo: *Die soziale Frage*, na Publicação Comemorativa para *Alfred Weber*, 1949, e *K. F. Maier*, *Soziale Sicherheit*, em *Ordo*, Vol. 3, 1950.

Contudo: pleno emprego havia também para os camponeses egípcios no tempo dos faraós ou para os escravos nas fazendas romanas do século I ou também para os alemães entre 1945 e 1948 – acompanhado de grande miséria social. Levanta-se então a questão de saber se o método de empregar todas as pessoas através da política de gestão central do processo económico é socialmente suportável. Mais precisamente: se no âmbito de ordens económicas onde domina a forma de ordem de controlo central *será possível* não apenas criar pleno emprego, mas em geral solucionar a questão social.

1. Os críticos das ordens económicas no século XIX olharam para as moradias dos fabricantes ou para as mansões dos fazendeiros lado a lado com as modestas habitações dos operários e argumentavam: se todos os juros, rendas, lucros empresariais e, em geral, todos os rendimentos auferidos sem trabalho fossem anulados, haveria mais mão-de-obra e meios produtivos que seriam orientados para o abastecimento dos trabalhadores. A satisfação das necessidades dos trabalhadores aumentaria – à conta dos rendimentos auferidos sem trabalho. E achavam que por meio da direção central do processo económico poderiam atingir este objetivo.

As experiências com a direção central no século XX mostraram um resultado diferente. Por toda a parte os objetivos dos planos das entidades de controlo central começavam a centrar-se no aumento dos investimentos, no rápido alargamento do aparelho produtivo na indústria, nos transportes e na agricultura. Era totalmente diferente daquilo que, por exemplo, também *Barone* e os seus sucessores ainda estavam a pensar, ou seja, que o Ministério da Produção iria ter como objetivo atingir

um máximo de abastecimento com bens de consumo. De facto a poupança “forçada” foi apressada, o que na maioria dos países reduziu o fornecimento dos trabalhadores ao nível do “mínimo de abastecimento”.

2. Mas este aparelho produtivo alargado servirá mais tarde para fornecer bens de consumo? Já se falou destes pensamentos evidentes. Pensa-se que os trabalhadores podem talvez passar fome hoje, mas que é possível ter-se a esperança de que daqui a uns anos ou décadas tenham uma vida muito melhor; ou seja, na altura em que as recém-construídas fábricas de aço, de sapatos, de eletricidade, etc. começarem a produzir e se tornar possível aumentar o fluxo de bens de consumo. Porém, tais esperanças têm pouco fundamento. Há duas razões pelas quais é pouco provável que isso se venha a realizar. Primeiro, porque as recém-construídas fábricas de ferro, caminhos de ferro, máquinas, etc. servirão sempre para novos investimentos: para a construção de novos altos fornos, fornos Siemens-Martin, etc. e, em última análise, para o aumento ou a consolidação do poder de uma camada de dirigentes. Há poucas perspectivas de serem utilizados para o abastecimento com bens de consumo, ou seja, por exemplo, para a construção de habitações ou para a produção de artigos têxteis, etc. Acresce uma segunda razão: visto que – como vimos – não se consegue atingir um equilíbrio dos investimentos, a eficiência das novas instalações não será tão significativa como se pressupõe, a julgar pelas dimensões técnicas das instalações. A concentração da mão-de-obra e dos meios produtivos nos investimentos e o fracasso do sistema de direção são responsáveis pelo facto de em países onde se pratica uma política de direção central do processo

económico não acontecer o esperado melhoramento das condições de vida dos trabalhadores.

3. Em todas as ordens económicas do tipo mercantil é o mecanismo do preço que decide a formação dos rendimentos. A crítica opõe-se a este estado de coisas por a situação social das pessoas estar entregue a um “processo mecânico, cego”. Ao contrário disso, a justiça social poderia determinar a distribuição, se esta fosse feita por órgãos centrais.

Mas a distribuição costumava ser particularmente desigual e injusta sempre que havia uma acumulação maciça de poder económico e quando, para além disso, o poder económico estava associado ao poder público. Tem sido sempre assim na História – quer pensemos no Império Romano tardio ou na grave crise social na Flandres do século XIII, quer na economia das herdades do século XVIII (podendo a lista dos exemplos ser facilmente prolongada.) A convicção de que a distribuição é mais justa se for feita por entidades de planeamento centrais envolve o ato peculiar de ignorar a experiência histórica. Como sabemos, a dependência do nível do salário do mercado pode levar a injustiças. Traz um grande problema. Mas a dependência de órgãos centrais de poder, que ainda por cima querem impor grandes investimentos, é ainda mais perigosa.

De novo uma consideração geral: precisamente a confrontação entre “capitalismo” e “socialismo” tem conduzido a erros. Faltou a consideração em termos de formas de ordem. O facto de que em mercados de trabalho com um monopólio da procura os trabalhadores não estarem a receber necessariamente o rendimento marginal do seu trabalho deveria fazer com que se levantasse

a pergunta: como é que o excesso de peso do monopólio de procura de um dos lados do mercado poderá ser eliminado? Em vez disso, no caso de uma política de direção central do processo económico, os monopólios de procura nos diversos mercados de trabalho são substituídos por um monopólio de procura universal público, ou seja, acontece um aumento da dependência dos trabalhadores. A substituição do “salário” e do mercado de trabalho pela atribuição central e a obrigatoriedade do serviço significa diminuir a probabilidade de a justiça social se realizar. Nas experiências mostrou-se que a remuneração pelo trabalho e o volume do trabalho são distribuídos segundo a utilidade; o essencial era atingir os objetivos do plano; o importante relativamente à distribuição não era o princípio da justiça, mas sim o princípio de utilizar a mão-de-obra da melhor maneira para alcançar os objetivos dos investimentos.

4. É costume opor “segurança” a “liberdade”. Segurança implicaria prescindir da liberdade. Que o homem moderno estivesse bastante indiferente no que se refere à liberdade. Que quisesse sobretudo segurança. E, dado que a política económica de direção central garante segurança, o futuro pertencer-lhe-ia.

Mas este confronto entre a segurança e a liberdade não existe. Antes pelo contrário: sem liberdade, não é possível haver segurança. Se, por exemplo, uma marcenaria pode em qualquer altura ser fechada por meio de uma portaria de um órgão de planeamento, sendo o mestre e os aprendizes enviados para uma fábrica numa outra cidade, estes vivem em constante insegurança. Ou se um metalúrgico, por exemplo, recebe à noite a notícia de que tem de se dirigir imediatamente para a cidade B,

para trabalhar na construção de uma fábrica de laminação. No caso de não se apresentar à hora estabelecida, será ameaçado com multas, ocasionalmente também com a retirada das senhas de racionamento. Exprime-se nisto a falta de liberdade de circulação, da livre escolha do lugar de trabalho, da liberdade de fazer contratos e da liberdade de consumo. A falta destes direitos de liberdade provoca insegurança, tendo a pessoa de contar sempre com tais disposições que a obrigam a fazer aquilo que não quer fazer. A autoridade estabelece alimentação, habitação e salário no novo lugar. Visto que não pode demitir-se e afastar-se, o indivíduo está completamente nas mãos da autoridade.

Antes – por exemplo em 1931 – estava dependente de um processo económico anónimo. Nessa altura, perdia o seu lugar de trabalho sem conseguir encontrar outro por muito tempo. Isto era *uma* forma de insegurança. No ano de 1940 estava dependente de autoridades que decidiam sobre o seu destino. Estava novamente inseguro. Deixa de haver um risco e aparece outro para tomar o seu lugar. Neste contexto, a autoridade está ela própria sob a pressão de ter de atingir os objetivos do plano. E por isso tem uma margem muito limitada para tomar desejos particulares em consideração – mesmo quando os seus funcionários estão dispostos a isso. Segurança pressupõe que cada pessoa possui uma certa esfera de liberdade e tem a possibilidade de escolher se quer agir de uma maneira ou de outra.

5. Chega-se assim ao cerne da questão social: à liberdade. A falta de liberdade permite fazer pressão sobre as condições de vida. O domínio de órgãos de poder privados ou públicos põe em perigo a realização da justi-

ça, sendo que a falta de segurança nasce da falta de liberdade. É impossível resolver a questão social sem haver liberdade da pessoa. Contudo, uma política económica de controlo central limita não apenas a liberdade dos dirigentes das fábricas: reduz ao mesmo tempo ainda mais as esferas de liberdade dos trabalhadores que já antes tinham estado em perigo. Em vez de limitar a esfera de liberdade de maneira a que uma – por exemplo, a do empregador – não comprima as outras (quer dizer, as dos trabalhadores) são ambas diminuídas ou eliminadas pelo facto de serem ambas sujeitas às ordens de um terceiro elemento, a autoridade central do plano. Como as autoridades centrais do plano dominam o dia-a-dia das pessoas, orientando-as através das suas ordens para os objetivos centrais do plano, as pessoas transformam-se num meio para atingir um fim. Não é possível proceder de acordo com o fundamental princípio moral de usar “o Homem sempre como um fim” e não “apenas como um meio” (*Kant*).

A transferência da direção da economia dos agregados familiares e das fábricas para o topo das autoridades centrais acarreta consequências sociais de grande alcance. A estrutura da sociedade passa então a ser dirigida de cima, em vez de crescer de baixo. A gestão central de massas de trabalhadores, a transformação dos retalhistas em grossistas, das herdades em empresas que têm de obedecer aos planos de produção e às instruções de autoridades centrais de planeamento resultam numa mudança de toda a estrutura da sociedade. Do mesmo modo, no âmbito de tais ordens económicas o crescimento e a independência de associações, (por exemplo, de cooperativas) já não é possível. As comissões de trabalhadores

e os conselhos dos operários já não encontram nenhum espaço de funcionamento nas fábricas – precisamente porque as questões importantes já não são decididas pelos dirigentes das fábricas, mas antes pelas autoridades centrais do plano. Assim, a esfera de liberdade e de responsabilidade própria fica mais severamente limitada, sendo a questão social do século XIX substituída por uma outra.

Diz-se por vezes que, embora possa ter desvantagens económicas, a política económica de direção central seria boa e necessária em termos sociais. Agora fica claro que não só tem pouco efeito em termos económicos, ou seja, consegue apenas de forma insatisfatória superar a escassez; mas que precisamente as consequências sociais, as mudanças na estrutura da sociedade, são totalmente diferentes daquelas que os seus defensores no passado estavam com esperança que tivessem.

III. Compensações?

Mas, embora a gestão do processo económico não seja bem sucedida e a questão social no âmbito de uma ordem económica deste tipo assuma um carácter premente, num certo aspeto talvez ainda possa haver uma saída. Não seria possível contrariar a ameaça à liberdade das pessoas limitando a gestão central à área económico-social, por outras palavras separando-a de algum modo? Esta é uma opinião generalizada, muito influente, à qual *Schumpeter* deu expressão recentemente quando falou de uma “indeterminação cultural do socialismo”. Referiu-se com isto às áreas da ordem es-

tatal e da formação cultural ⁴⁷. Será realmente possível o indivíduo encontrar aqui um refúgio, mesmo quando os órgãos de planeamento económico estejam a dominar o processo económico? Poderá o Homem, não sendo livre na esfera económico-social, não obstante ser livre na esfera político-pública? Será deste modo até possível serem criados contrapesos contra a supremacia da direção central?

Neste contexto surge de vez em quando a proposta de submeter os planos centrais a um controlo parlamentar para deste modo proteger os direitos dos indivíduos. No entanto, já numa pequena empresa privada com uma área de negócios da qual facilmente se dá conta, não é possível criar planos económicos úteis por votação, por exemplo, junto dos empregados. Muito menos ainda podem os parlamentos conseguir estabelecer ou controlar com sucesso os planos abrangentes sobre o investimento e a produção corrente em milhões de empresas de diferentes espécies. Onde, mesmo assim, tais tentativas foram feitas – como na França a seguir a 1945 – surgiram grupos privados de poder ligados à agricultura, à indústria, aos operários, etc. que fizeram valer o seu peso, dificultando ou impedindo a elaboração de planos centrais. Para o planeamento central acontecer de forma consequente, também os países governados por um parlamento devem transferir a competência de estabelecer e realizar planos centrais aos ministérios ou a outras entidades administrativas centrais por meio de leis de

⁴⁷ *J. A. Schumpeter*, no local indicado, pp. 273 e segts.; sobre isto *W. A. Jöhr*, *Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich?* 1948, pp. 62 e segts.

plenos poderes. Esta concentração de poder estatal na administração manifesta-se em todas as experiências, não é acidental e resulta da natureza do problema da direção da economia⁴⁸.

A ideia de submeter a elaboração de planos económicos centrais, tanto nacionais como internacionais, ao controlo parlamentar é imediatamente posta de parte no momento em que o problema da direção da economia tenha sido compreendido em princípio ou tenha sido experimentado em concreto.

Mas isto ainda não esgota a questão. Será talvez possível num país com direção central do processo económico criar compensações através de precauções jurídico-estatais ou através de garantias da liberdade do pensamento e da educação? Será desta forma possível contrariar a concentração do poder económico, social e político nas mãos de uma camada de dirigentes que também controla os órgãos centrais de planeamento?

A. O Estado de Direito

1. A política do *laissez-faire* não permitia – como se tem vindo a verificar – que surgissem nenhuma ordens económicas que fossem adequadas ao Estado de Direito, precisamente porque no âmbito desta política económica se podem formar monopólios ou monopólios parciais descontrolados. Embora no século XIX se tenha largamente

⁴⁸ Sobre esta questão *F. A. v. Hayek*, *Der Weg zur Knechtschaft*, 1947 e *F. Böhm*, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, 1950.

conseguido proteger o indivíduo dos atos arbitrários do Estado, não se conseguiu evitar os atropelos à esfera de liberdade do indivíduo por parte de outros privados⁴⁹.

Mas, logo que se comece a praticar uma política de direção central, acontece a situação inversa, por assim dizer. No momento em que se impõe a política da direção central do processo económico, a empresa da qual estávamos a falar e que pretendia comercializar cimento, mas foi impedida de fazer isso pelo bloqueio do sindicato, ou seja, cujo direito de liberdade de negócio garantido pela constituição foi limitado por um grupo de poder privado, não se encontra numa situação melhor. Agora fica dependente das disposições do órgão do plano para o cimento. É a entidade planeadora de direito público que decide se a empresa é autorizada a vender cimento, que quantidades de cimento recebe, qual o preço que tem de exigir, para quem tem de fazer seguir o cimento, etc. Agora, a liberdade de negócio – embora esteja solenemente garantida na Constituição – está a ser abolida pela política económica, pelo facto de o próprio Estado estar a excluí-la em atos administrativos. Veja-se outro exemplo: o trabalhador que está a ser enviado para uma determinada fábrica perde de facto o direito da liberdade de circulação e da liberdade dos contratos. Também nesta situação os direitos fundamentais foram de facto abolidos pelo método da gestão central da economia.

Neste aspeto as ordens económicas que surgem de uma política de gestão central do processo económico estão a ameaçar o Estado de Direito por um outro lado,

⁴⁹ Ver pp. 98 e segts.

por assim dizer. Pode desaparecer a ameaça por parte dos privados, mas a outra ameaça, por parte do próprio Estado, cresce fortemente.

2. Será que a incompatibilidade entre o Estado de Direito e a direção central do processo económico resulta de atos arbitrários dos dirigentes ou de razões objetivas?

Os diferentes órgãos de planeamento para carvão, ferro, cabedal, etc. são obrigados a transmitir as suas instruções de produção às fábricas, por exemplo relativamente ao encerramento ou à atribuição de trabalhadores, tomando em consideração a realização mais completa possível dos planos estabelecidos dentro da sua área de direção. É só deste modo que podem servir para transformar o plano geral da economia nacional em realidade. Se a fábrica individual recusasse a execução de certas instruções invocando o direito da liberdade de negócio ou se o trabalhador rejeitasse certas obrigações de serviço invocando o direito da liberdade de circulação, a tarefa de gestão da autoridade do plano seria prejudicada ou posta em causa. Na prática os diretores das autoridades do plano são literalmente obrigados a ignorar as garantias do Estado de Direito – mesmo quando estão bem conscientes da importância dessas garantias legais.

Para que as autoridades do plano possam cumprir a sua tarefa económica, as suas decisões também não podem estar sujeitas ao controlo dos tribunais administrativos. Vejamos um exemplo: a autoridade de plano cabedal transfere peles para a fábrica *B* que pertencem a uma fábrica *A* e lá foram confiscadas por ser aquela a mais adequada para as transformar de acordo com as inten-

ções do plano. *A* apresenta queixa ao tribunal administrativo exigindo que as peles sejam transferidas de volta. Do ponto de vista do direito, o tribunal administrativo decide a favor de *A*. Com esta decisão, a execução do plano central fica prejudicada num ponto essencial. Contudo, o princípio do Estado de Direito terá sido cumprido. Este conflito está constantemente a acontecer. Seria impossível haver planeamento central se fosse geralmente possível apelar aos tribunais administrativos contra as suas decisões. Mostra-se assim que *por razões objetivas, a verificação da legalidade da administração e a direção central do processo económico são incompatíveis*. Contudo, precisamente no século XX, este controlo da administração pelos tribunais tem revelado ser um instrumento indispensável do Estado de Direito. Onde ele faltava, o Estado de Direito deixou de existir.

Um trabalhador apresenta queixa contra uma obrigação a um serviço fundamentando-a na liberdade da sua pessoa e na liberdade de circulação garantidas na Constituição. A repartição responde que a obrigação ao serviço é necessária para a construção de uma ponte que segundo o plano global tem de ser feita. Com razão o dirigente da autoridade do plano sublinha que não *lhe é possível* agir de outra forma se quiser que o plano global seja levado a cabo. Também com razão, por outro lado, o trabalhador invoca os seus direitos de liberdade garantidos. Manifesta-se aqui um conflito de importância fundamental.

A *decisão geral* a favor do Estado de Direito não é compatível com a *decisão geral* a favor da realização generalizada da economia de controlo central. Existe aqui uma rigorosa interdependência das ordens. As duas for-

mas de ordem – Estado de Direito e economia de controlo central, “Constituição do Estado” e “Constituição Económica” – colidem. Se a política da direção central do processo económico for realizada de forma consequente, o Estado perderá o carácter de Estado de Direito. E vice-versa: se a concretização dos princípios do Estado de Direito for levada a sério, a política da direção central do processo económico não poderá ser realizada de forma consequente. Mas, sem a concretização do Estado de Direito, não existe liberdade da pessoa.

B. Liberdade do Pensamento e da Educação

Talvez os domínios da religião e da cultura possam ainda manter-se como reserva da liberdade do Homem. No século XVII e princípios do século XVIII, numa era de falta de liberdade política e simultaneamente no tempo de Bach e Händel, muitas pessoas encontraram na música a liberdade para desabrochar. Será algo semelhante possível hoje? Será que a vida religiosa e espiritual pode escapar à expansão do princípio da gestão central que começa no processo económico?

Também a esta pergunta pode hoje dar-se uma resposta baseada na experiência. Dois elementos têm-se revelado decisivos.

1. Primeiro, o facto banal de que para a execução de projetos científicos, literários e artísticos são geralmente necessários meios económicos que estão à disposição das repartições centrais de planeamento. Para a impressão de um livro, a repartição responsável de planeamento tem de autorizar o papel. Ou, para certas in-

investigações, são necessárias divisões para a importação de aparelhos e livros. Em todos esses casos, as repartições de planeamento examinam a urgência da necessidade; têm de fazê-lo, mesmo quando inicialmente não o queiram fazer. Estão, por conseguinte, a avaliar o trabalho intelectual. Para realizar um concerto é preciso atribuir a sala e o carvão. Desta maneira muito simples as repartições de planeamento centrais ou locais começam a ajuizar sobre os livros que são impressos, os aparelhos que são importados, se concertos de determinados pianistas são realizados ou não. Deve nas ciências naturais promover-se a chamada “investigação de base” ou a chamada “investigação aplicada”? Não é o desenvolvimento espontâneo da ciência que pode decidir sobre isto, não é, portanto, o decurso das argumentações científicas que o decide. Porque depende das decisões das autoridades centrais do plano que tarefas de investigação devem ser possibilitadas através da atribuição de materiais de construção, máquinas, aparelhos e mão-de-obra auxiliar, e do nível de urgência que elas atribuem aos vários projetos. Deste modo, a política económica deste tipo conduz com efetiva necessidade ao controlo central do trabalho intelectual.

2. Mas há ainda outras causas mais profundas para a invasão destes domínios por parte das autoridades económicas do Estado: para se alcançar os objetivos do plano é preciso concentrar as forças das pessoas nestes mesmos objetivos. Se não fosse assim, tais ordens económicas seriam influenciadas pela independência de cada indivíduo e a sua ambição de impor as suas próprias opiniões. Por esta razão, portanto, as pessoas têm de ser constantemente convencidas de que é certo servir os ob-

jetivos do plano com todas as suas forças e deixar cair os seus planos individuais. É esta a razão pela qual em tais países se desenvolve regularmente a propaganda a favor de “batalhas de produção”; e mais: com uma intensa “educação” tenta-se mobilizar as pessoas para a realização dos planos centrais.

Em ordens económicas deste tipo as autoridades centrais administram não apenas objetos, mas também pessoas. E estas pessoas carecem de uma “educação” geral cujo objetivo é “unir todas as expressões de vontades numa única vontade, orientar todos os esforços para um objetivo, para o objetivo da sociedade”. Isto já era do conhecimento dos seguidores de *Saint-Simon* em 1830⁵⁰. Esta educação deveria ser continuada durante toda a vida – assim o exigiam – e a ela deveriam servir também a arte e a religião. “A crescente importância da educação moral pode ser considerada o aspeto mais essencial do desenvolvimento da *liberdade* que consiste sobretudo em *querer e gostar de fazer* aquilo que se tem de fazer.” “A educação moral deve ter como objetivo que cada um considere as obrigações que lhe são impostas por verdadeiros líderes, pelos legítimos líderes da sociedade, como o seu dever que se cumpre de boa vontade”. “Para que o indivíduo esteja de acordo em tomar o lugar que lhe é destinado, não é suficiente que conheça o objetivo da sociedade

⁵⁰ Doctrine de St. Simon, Exposição, 1829, edição de Bouglé e Halévy, 1924, Vol. I, pp. 332 segts., 355 segt.; mas sobretudo Vol. II, S. 167 segts. (Oeuvres de St. Simon et d'Enfantin, Vol. 41-42) e os artigos de Enfantin e Bazard no *Producteur*, 1825-26, Vol. I, pp. 168 e segts. e Vol. II, pp. 537 e segts., assim como o artigo no *Globe* de 4 de Abril 1831, citados na edição da exposição de Bouglé e Halévy, 1924, Nota 48. – E. Noelle, *Das Ordnungsproblem im Saint-Simonismus*, Dissertação, Freiburg 1949.

e os meios para o alcançar. O objetivo e os meios devem para ele ser objeto de afeto e ideal. Ora, não há dúvida de que os estudiosos são capazes de constatar este fenómeno e consequentemente indicar o que é que se tem de amar para não perturbar o decurso do desenvolvimento como está ditado pelo encadeamento dos acontecimentos históricos. Mas não são capazes de produzir os sentimentos cuja necessidade reconhecem. Esta missão é da responsabilidade de uma outra espécie de pessoas que a natureza equipou com grandes forças de sentimento”. “A *arte*, através do poder da fantasia de que dispõe, deve exercer uma influência suficientemente forte sobre as massas para as orientar inequivocamente para o indicado objetivo e apoiar os seus líderes naturais nesta grande cooperação”. Os feriados tornar-se-ão “dias de descanso da força muscular da sociedade” durante os quais se exercerá influência sobre o sentimento e a mente no sentido do objetivo social. A liberdade intelectual e a liberdade de crítica não têm lugar aqui.

Os saint-simonistas entenderam corretamente a ligação entre direção central do processo económico, educação e propaganda. A relação não é arbitrária. Também aqui existe uma conexão das ordens. Em países que coerentemente praticam a política de dirigir o processo económico centralmente, também a música, por exemplo, se torna num meio para orientar as massas na direção dos objetivos gerais das autoridades centrais, na direção de iniciar uma “batalha de produção”, por exemplo. A liberdade do pensamento e da educação também não é conciliável com a prática coerente de uma política de controlo central. Quando um Estado, que pratica esta política de gestão central, abdica do expediente da

orientação intelectual das pessoas, não está a dirigi-las tão completamente como possível para os objetivos do plano. Também neste contexto a liberdade não é adequada para uma política de controlo central. Não foram raros os casos em que os Estados tentaram combinar a liberdade da educação e da manifestação de opiniões com uma política económica de controlo central. Mas isso prejudicava a capacidade de funcionamento económico do sistema de direção.

3. A tentativa de ativar “compensações” contra as entidades centrais do plano e a sua posição de poder através do reforço de ordens livres de carácter político, cultural e jurídico é a expressão de uma ideia antiga de uma nova forma. Mais precisamente a intenção é que deva surgir uma nova espécie de “equilíbrio de poderes”. Não porventura um equilíbrio de legislação, administração, jurisdição e ainda do banco emissor, como tentaram os Estados do século XIX, mas sim um equilíbrio entre a ordem económica de planeamento central ligada ao poder e ordens livres na política, no direito e na cultura. Deste modo deverá surgir uma completa ordem global funcional.

Mas nesta questão as experiências produziram dois resultados importantes.

a) Quanto mais a liberdade individual for preservada devido à proteção do Estado de Direito ou quanto mais a liberdade do pensamento e da educação se mantiverem, tanto menos a política de controlo central do processo económico será capaz de se impor. O que se dá a um é tirado ao outro. No entanto, nas ordens económicas onde o controlo parlamentar e a observação dos direitos de liberdade fundamentais impõem limitações eficientes aos poderes da administração central, começa a verificar-se

uma acumulação de causas para o desequilíbrio: umas estão geralmente associadas à direção central, e outras resultam da limitação dos poderes. Como exemplos podem servir a experiência inglesa após 1945 ou as experiências na Holanda e na Noruega.

Por conseguinte, a noção de que o efeito ameaçador para a liberdade resultante do planeamento central do processo económico possa ser compensado por meio da expansão de ordens livres nas esferas política, jurídica e cultural está errada no seu fundamento. As ordens de controlo central na economia e as ordens livres do Estado, do Direito e da educação têm inevitavelmente de entrar em conflito umas com as outras. Surge uma “colisão das ordens”, uma profunda contradição inerente. É natural que na História se tente sempre de novo realizar ordens em colisão – como nas muitas experiências da Europa Ocidental após 1945. Mas há sempre uma ordem que impede a outra. Como as diversas ordens não são harmonizáveis entre si, não nasce nenhuma *ordem global* funcional. A política global é incoerente e mal sucedida. Manifesta-se um princípio importante da ação na área da política económica: *os princípios de ordem da economia devem estar harmonizados à partida com os princípios de outras ordens – por exemplo, os do Estado*. Ou, dito de outra maneira: não se deve fazer tentativas de simultaneamente realizar ordens “que colidem”.

b) No entanto, quando a política do controlo central do processo económico for executada de forma consequente – como na Rússia depois de 1928 – as compensações são eliminadas. É certo que, neste caso, a ordem global está a ser construída coerentemente. Mas nenhuma questão é solucionada – antes todas as questões sur-

gem numa forma nova, mais difícil: a questão social, o problema da política de ordem, o problema do Estado de Direito e o da liberdade. Esta política não conduz a um “progresso”, mas significa uma recaída numa posição inicial extremamente desfavorável.

IV. A Propriedade Coletiva e a Questão Social

Há uma importante questão que fica ainda em aberto. É possível objetar que, embora tudo isto possa ser verdade, não se trata de facto da direção central do processo económico, mas sim do problema da propriedade coletiva. Seria *neste ponto*, na transferência dos meios produtivos para a propriedade coletiva, que residia o cerne da questão. Porque a propriedade coletiva elimina tanto o lucro privado criado à custa dos que trabalham como a injustiça da distribuição do rendimento privado. A partir de então, todo o lucro pertenceria ao povo. Por conseguinte, a propriedade coletiva dos meios de produção significaria a realização da justiça social. Esta ideia está profundamente enraizada na consciência das pessoas. Pertence às formas-base do pensamento económico que decisivamente determinam a ação político-económica.

Esta ideia abrange dois elementos essenciais: primeiro, a questão da propriedade é considerada a questão principal da política económica e social; e, segundo, o estabelecimento da propriedade coletiva dos meios de produção aparece como sinónimo da solução da questão social.

1. Desde o final do século XVIII que a antítese propriedade privada ou propriedade coletiva tem agitado o pensamento político, tendo ocupado cada vez mais o cen-

tro deste pensamento. Como tantas vezes noutras questões, também neste assunto *Rousseau* deve ter influenciado as gerações subsequentes de forma decisiva. *Rousseau* considerava a propriedade privada uma instituição contra a natureza, que criava diferenças entre as pessoas e ameaçava a liberdade. *Marx* e muitos outros antes e depois dele tiraram as consequências disso.

O efeito decisivo de *Marx* veio precisamente da sua concepção da propriedade ⁵¹. Foi ele que levou a instituição da propriedade através do processo histórico inevitável da tese via a antítese para a síntese que traz a solução definitiva. Ou seja, do estado em que o trabalhador enquanto pequeno agricultor e artesão é o livre proprietário privado dos seus meios produtivos para a antítese, ou seja, para a transferência da propriedade minúscula de muitos para a propriedade concentrada de poucos e a transformação do trabalhador num proletário sem bens que é explorado pelos proprietários da propriedade privada capitalista. Contudo, esta propriedade concentrada de meios produtivos avança – segundo *Marx* – necessariamente para além de si própria, para a terceira fase. Com a expropriação dos expropriadores realiza-se a síntese: a propriedade capitalista é transformada em propriedade coletiva. Os trabalhadores apoderam-se da propriedade dos meios de produção, mas agora já não individualmente, e sim em cooperação.

Diz-se que com o “salto do domínio da necessidade para o domínio da liberdade” surgiria “uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um constitui a

⁵¹ *K. Marx*, *Das Kapital*, Vol.1, capítulo 23.

condição prévia para o livre desenvolvimento de todos”. Então desaparecerá até “a opressiva subjugação dos indivíduos sob a divisão do trabalho”, as pessoas serão livres de “fazer hoje isto, e amanhã aquilo”. A sociedade escreverá nas suas bandeiras: “Cada um segundo as suas capacidades. Cada um segundo as suas necessidades”. E o Estado morrerá. “Toda a máquina do Estado será transferida para o museu das antiguidades, ficando lado a lado com a roda de fiar e o machado de bronze.”

Isto segundo *Marx*. Como é que este maravilhoso mundo pode ganhar vida através da instituição da propriedade coletiva é uma pergunta que fica em aberto. Como é que o processo económico será dirigido, quando o aparelho produtivo gigantesco da economia moderna tiver sido transformado em propriedade comum? Qual será a posição dos trabalhadores no novo sistema de direcção? Pelos vistos *Marx* pensa que na situação de propriedade coletiva o controlo da economia acontece automaticamente. O facto de *Marx* ter ficado totalmente alheio a esta questão decisiva teve grandes consequências práticas em todos os lugares onde o seu pensamento ganhou influência.

2. Comparado com isto foi um passo à frente o facto de no século XX se ter colocado a pergunta sobre o modo como na transferência de todo o aparelho produtivo para propriedade coletiva poderia fazer-se a gestão do processo económico e como a propriedade coletiva poderia ser usada para servir à solução da questão social.

As respostas são diversas nos seus pormenores. Mas no essencial consistem na ideia de criar mercados nos quais a gestão do processo económico deve acontecer. O Estado a que então pertencem todos os meios de

produção deve organizar mercados, nos quais aparecem os diretores das minas de carvão, das fábricas de aço ou de sapatos, etc. Sendo a concorrência perfeita aquela que de longe origina o controlo mais exato do processo económico, muitos autores estão a pensar em mercados de concorrência. O Estado poderia, por exemplo, distribuir ações ou vales entre a população segundo o princípio da igualdade. Com eles as pessoas depois comprariam nos mercados de consumo conforme o seu poder de compra e as suas necessidades. Os diretores das fábricas receberiam ordens para se comportarem da forma mais económica possível, quer dizer, portanto, para produzir as quantidades que fizessem com que os custos marginais fossem iguais aos preços, o que corresponderia exatamente à concorrência perfeita. As fábricas, se preenchessem as condições de operar economicamente e pagassem à entidade central os preços correspondentes aos preços de concorrência, receberiam dessa entidade central quantidades à discrição de bens produtivos e trabalho. Deste modo, a máquina de cálculo da concorrência perfeita seria integrada numa economia com propriedade coletiva dos meios de produção. As propostas – porque são propostas e não análises da realidade – pretendem que devido à propriedade coletiva se faça uma *distribuição* justa, enquanto simultaneamente se tem as vantagens do controlo exato da *produção*. A ideia é que desta maneira se pode pôr fim à distribuição do produto social através da mecânica dos preços; a distribuição dos vales poderia ser feita de forma justa, e para além disso os lucros que surgiriam na produção fluiriam para os bolsos da comunidade. O rendimento sem trabalho desapareceria. Seriam os consumidores

a gerir o processo económico. Mas estes não estariam de forma arbitrária e injusta equipados com poder de compra. O mecanismo do preço, depois de lhe ter sido retirada a distribuição do produto social, seria usado de forma eficiente para gerir a produção. Assim, através da adoção do aparelho produtivo em propriedade coletiva, atingir-se-iam os dois objetivos: a solução da questão social e o aumento da *performance* económica do sistema global⁵².

Todos estes projetos partem do pressuposto de que seria possível combinar a propriedade coletiva com formas de ordem da economia de mercado. Antes de discutir os seus pormenores – o que está a acontecer na literatura que rapidamente aumenta de volume – é preciso responder à pergunta sobre se de facto existe a possibilidade desta combinação.

a) Com a tomada de controlo das fábricas, minas, equipamentos de trânsito, terrenos agrícolas, etc. o Estado efetua uma extraordinária expansão das suas competências. Assume a posição de poder de um consórcio universal que tem todos os meios de produção na sua posse. A eminente posição de poder resulta da sua prática diária. A experiência histórica claramente contradiz a suposição de que o Estado possa estar disposto a renunciar ao exercício deste poder. Quer ser *ele* a decidir aquilo que é correntemente produzido nas suas fábricas de ferro, tecelagens, empresas agrícolas, etc. Não se pode esperar do Estado que se limite à dis-

⁵² Ver sobre isto: *O. Lange*, On the Economic Theory of Socialism, em *Review of Economic Studies* IV, n.ºs 1 e 2, 1936/37; *J. A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1946, Capítulo 15.

tribuição (vales), deixando a direção do processo produtivo aos mercados, quer dizer, deixando que no fim de contas sejam os consumidores a gerir a produção diária. Quem tem o aparelho de produção na mão é quem determina a sua utilização. E neste caso é justamente a burocracia. Assim, já a experiência histórica em geral revela que a propriedade coletiva dos meios produtivos de um país leva à direção central do processo económico.

b) Mas são sobretudo os *investimentos* que obrigam o Estado, ao qual o aparelho produtivo pertence, a assumir também o controlo do processo produtivo. Isto resulta claramente da análise teórica. Os projetos de investimento exigem que sejam constantemente tomadas decisões sobre eles. Que planos de investimento devem ser executados? Que zonas industriais que devem ser desenvolvidas prioritariamente? Deve-se dar prioridade a esta fábrica de eletricidade ou àquela fábrica de máquinas? O Estado, a quem pertence o aparelho produtivo do país, pode tanto menos renunciar à decisão sobre estas questões, quanto também lhe pertencerão as novas fábricas de eletricidade, empresas industriais, equipamentos de trânsito, etc. No entanto, a questão de saber que novas construções devem ser erigidas e como devem ser equipadas com máquinas seria – se os projetos fossem executados de forma coerente – decidida pela concorrência dos diretores das fábricas. O diretor *A* quer aumentar a sua fábrica de tecelagem, *B* a sua siderurgia, *C* o seu armazém comercial. A distribuição do capital pelo grande número de diretores de fábricas que competem uns com os outros deveria ser feita conforme as regras do jogo da concorrência, e portanto também

das do juro. E não será o Estado, que subsequentemente será o proprietário das construções novas com as suas instalações e máquinas, que os poderá determinar. Neste ponto nem os defensores do projeto podem continuar a ser consequentes: é imprescindível que os investimentos *sejam* da responsabilidade dos órgãos estatais. Isto significa que o plano se vai abaixo. Visto que a mão-de-obra e os meios produtivos podem também ser usados em novos investimentos, definitivamente não são os assalariados quem dirige o processo de produção de forma decisiva, mas antes as entidades administrativas centrais que afastam os assalariados e a sua procura no mercado da concorrência da sua função de dirigir o processo económico.

Assim, pela lógica da questão, a propriedade coletiva está associada ao controlo central do processo económico, e as formas de ordem da economia de mercado não são aplicáveis. O trabalho literário sobre estes projetos é sobrestimado. Não só não explica nenhuma realidade, como não tem nenhuma utilidade para a política económica. Pode até ser perigoso, porque dissimula as consequências associadas à transformação dos meios de produção em propriedade coletiva. Se uma parte predominante do aparelho produtivo for transferida para a propriedade coletiva – como aconteceu na Rússia a partir de 1928 ou na Alemanha de Leste a partir de 1945 –, o controlo central do processo de produção já não poderá ser evitado. A nacionalização de empresas individuais, de algumas minas de carvão ou alguns bancos, por exemplo, não tem o mesmo efeito. Mas, quando grandes partes da produção são sistematicamente controladas pelo Estado, têm de certeza.

A política económica tem de contar com o seguinte: *se o Estado transformar grandes partes do aparelho produtivo em propriedade coletiva, é obrigado a praticar uma política de controlo central do processo económico.* Já não estará livre. Mesmo se a propriedade coletiva for entregue a grupos individuais (se por exemplo, as minas de carvão forem entregues ao órgão público do carvão), nada de significativo se altera neste resultado, como se verá.

3. Com isto surge a última pergunta: como é que a propriedade coletiva de grandes partes do aparelho produtivo (que, portanto, está sempre associada a uma gestão predominantemente central do processo económico) influencia o problema social da nossa era?

A resposta é aparentemente contraditória, porque, enquanto – como vimos – a tarefa e a realização do controlo central da economia são relativamente iguais, independentemente de a política de direção central manter a propriedade privada ou a associar à propriedade coletiva, os efeitos da propriedade coletiva sobre a estrutura social do país são profundos. Aqui há uma grande diferença entre os dois tipos mencionados da direção central do processo económico que existem na vida real.

É certo, por exemplo, que a função económica dos agricultores e retalhistas muda com a transição para uma ordem económica de controlo central, mesmo que lhes seja permitido manter a propriedade privada das suas empresas. Em termos económicos tornam-se dependentes das entidades centrais de planeamento. Mas ao menos continuam a existir. O comerciante, por exemplo, transforma-se em distribuidor, mas continua a ter a sua loja e conta com o retorno de uma ordem mais livre. No

entanto, na medida em que a propriedade coletiva dos meios de produção se expandir, os agricultores e retalhistas desaparecerão. Não interessa se são *kolkhoses* ou *sovkhoses* a assumir o comando sobre o solo e o aparelho de produção agrícola ou se são as chamadas associações de consumo a substituir a função distribuidora do comerciante ou as fábricas de carne e enchidos a ocupar o lugar dos talhos – há sempre empresas independentes que desaparecem. Os antigos agricultores, artesãos, retalhistas transformam-se em operários e empregados que dependem por completo de *uma única* grande administração da totalidade do aparelho produtivo. Não há possibilidades de fuga. A estrutura social do país altera-se, e a dependência da camada *B* da camada dirigente *A* atinge um grau totalmente diferente. É certo que existe a nebulosa noção de que é o povo como um todo que está a tomar posse dos meios produtivos, cada indivíduo transformando-se, assim, num coproprietário. Mas o que ganha o trabalhador com a informação de que é coproprietário de todas as fábricas, minas de carvão, empresas agrícolas, etc.? “Que cada um se examine a si próprio relativamente ao facto de, se utilizar, por exemplo, os caminhos de ferro do Estado – ao contrário de uns quaisquer caminhos de ferro privados – ter o sentimento de estar sentado no seu próprio compartimento, não sendo por isso um “passageiro”, mas sim um “dono de casa”⁵³? Dependendo dos funcionários que estão a dispor desse aparelho produtivo, uma pessoa individual não tem nenhuma influência, sentindo-se ao mesmo tempo dependente e insegura.

⁵³ *W. A. Jöbr*, *Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich?*, 1948, p. 81.

“De qualquer maneira, propriedade coletiva significa primeiro, negativamente, a desapropriação de todos os indivíduos. Sob o aspeto positivo, é por enquanto nada mais do que uma questão proclamatória cujo verdadeiro conteúdo real depende por completo do modo como esse direito de propriedade é praticado em termos de organização. O que pertence a todos não pertence a ninguém ou, antes, pertence àqueles poucos que exercem o direito de propriedade em nome de 'todos'. Quanto maiores as dimensões, tanto maior a necessidade de uniformemente concentrar o poder de decisão [...] mas isto quer dizer: a propriedade coletiva permite níveis consideravelmente mais altos e formas muito mais severas de desigualdade social do que a propriedade privada” (*A. Rüstow*).

4. Naturalmente a propriedade coletiva do aparelho produtivo também pode ser vista sob um aspeto completamente diferente, que até é particularmente importante para o que acontece na realidade.

Uma camada de líderes revolucionários *BI* que se esforça para entrar em *A* vê nela um instrumento para conquistar o poder. Através da eliminação de empresas privadas na agricultura, na indústria e no comércio, pode o mais eficientemente possível fazer desaparecer a anterior camada de líderes *A*. E, depois de *BI* ter conseguido conquistar a posição de *A*, a propriedade coletiva é uma arma muito conveniente para evitar que surja uma oposição, ou seja, uma nova camada *BI*. Vinda da camada dos agricultores, industriais, comerciantes, etc. – se estes possuírem empresas próprias –, poderia facilmente surgir uma oposição à nova camada de líderes *A*. Acabar com as empresas privadas significa para *A* eliminar este perigo. Pensemos, por exemplo, na luta contra os *Kulaks* na Rússia. Mas não é

só neste contexto; acontece também noutros – até na nacionalização de alguns ramos da indústria no século XX – em que se pode dizer que a propriedade coletiva tem uma dupla função na luta pelo poder: conquista de posições de poder por parte de uma camada de líderes combatente e, subsequentemente, o assegurar dessa posição de poder. Vista por este prisma, a tendência para a propriedade coletiva torna-se compreensível. A propriedade coletiva do aparelho produtivo é um instrumento do poder. A fórmula que a propriedade coletiva apresenta para a solução da questão social constitui uma ideologia eficaz na luta pelo poder; pertence à técnica de dominar as massas, de conquistar o poder e de consolidar o mesmo. Como tal, ela própria tem-se tornado um poder histórico.

Mas isto não altera em nada o facto de que a ligação entre direção central do processo económico e propriedade coletiva constitui o tipo de ordem económica que é socialmente mais ameaçador ⁵⁴.

⁵⁴ Sobre a questão da política económica de controlo central há uma anotação que faz referência a: *L. v. Mises, Planned Chaos, 1947*; do mesmo autor, *Human Action, A Treatise on Economics, 1949*.

IX. CAPÍTULO

A POLÍTICA ECONÓMICA DO MEIO-TERMO ⁵⁵

As pessoas da era tecnológica têm vivido os estragos causados pela política do *laissez-faire* e também os estragos e perigos da direção central. Por conseguinte, o pensamento e as ações vão no sentido de perguntar como será possível chegar a um compromisso dos dois extremos, a uma combinação de liberdade e controlo central. Parecia que a existência da liberdade e da cultura humana estava diretamente dependente do sucesso dessas tentativas. *Rathenau*, *Keynes* e muitos outros concentraram o seu pensamento neste ponto. É característico deles iniciarem diversos caminhos de forma tentativa. Examinaram cuidadosamente o terreno em busca de caminhos de meio-termo.

I. A Política do Pleno Emprego

1. Na maioria dos países pratica-se atualmente a política do pleno emprego. Na base disso está a convicção

⁵⁵ Este capítulo foi composto a partir de publicações do autor em Ordo II e de diversos rascunhos. A estrutura corresponde a um rascunho do autor. Depende-se de uma série de anotações que este capítulo deveria ser mais desenvolvido. Nomeadamente, a política de garantias ainda deveria ser tratada. P.H.

de que na economia moderna existe uma tendência para investir demasiado pouco, e a intenção é criar pleno emprego através do fomento dos investimentos. Para este fim adota-se a política do défice do orçamento do Estado, a política dos juros baixos, da expansão do crédito, etc. Pretende evitar-se a diminuição do rendimento nacional para um nível em que – havendo subemprego – o investimento e a poupança sejam iguais. Antes pelo contrário, os investimentos devem crescer até ao pleno emprego.

2. Governos e até formas de Estado sob o domínio dos quais surge e se mantem o desemprego em massa não têm futuro. O *Economist* estava a exprimir a opinião das massas quando em 1942 declarou: “Se a democracia liberal não for compatível com o pleno emprego, deve desaparecer”. Há fortes forças históricas que fazem com que a questão do pleno emprego seja considerada o problema central da política económica.

É de facto absurdo que numa situação em que domina a escassez económica e em que a maior parte da humanidade tem padecido e ainda padece existam muitos trabalhadores e com eles máquinas, reservas de matérias-primas e produtos semiacabados que não são usados. Quando existem milhões de desempregados, todos os governos têm de praticar uma política de pleno emprego. Nas condições históricas de hoje, estão sujeitos a uma obrigação. É preciso encarar isto como um facto. A nossa consciência social proíbe-nos de tolerar desemprego em massa, sendo que a razão do Estado exige o mesmo. Quando milhões estão desempregados sem terem culpa, é um sinal inequívoco de que o processo económico está a ser dirigido de forma insatisfatória. Mas

não se deve inverter o sentido desta frase: *a existência de pleno emprego não é de forma alguma sinal de uma solução satisfatória da questão da ordem.*

3. Este último caso tem acontecido com muita frequência na História. Um exemplo dos muitos que poderiam ser indicados é o da Alemanha de 1946 – como já foi sublinhado noutra lugar. Devido à divisão de trabalho mal organizada ou insuficientemente desenvolvida, não se conseguiu, embora todas as pessoas estivessem ocupadas de manhã até à noite, abastecê-las satisfatoriamente a todas. Os chefes dos agregados familiares e os gerentes das empresas estavam a lutar pela sua existência, sendo por isso obrigados a agir de forma a não se integrarem de forma razoável no processo global. Um deles trabalhava na horta, em vez de trabalhar na fábrica, para arranjar alimentos no lugar de dinheiro que era pouco útil; um outro trocava artigos de tabacaria que lhe tinham sido atribuídos por alimentos, em vez de ir para a fábrica. Havia ainda outros que faziam grandes viagens para ir buscar alguns quilos de batatas. Estavam todos ocupados. Para além disso, todos estavam a agir corretamente em termos de economia individual. Mas o seu rendimento produtivo não deixava de ser diminuto no âmbito do processo global mal dirigido. Algo exatamente correspondente era válido para as empresas que não estavam ligadas entre si de modo razoável nem pelos preços, nem pelas autoridades centrais. Este exemplo mostra que é possível o pleno emprego estar associado à miséria económica e que, conseqüentemente, o pleno emprego não deve ser, de modo nenhum, o único objetivo da política económica. Também os políticos do pleno emprego pensam de forma limitada. Sublinham unilateralmente uma

questão parcial. Desta maneira a política económica é desviada do seu objetivo concreto e necessário – o abastecimento satisfatório com bens de consumo.

4. Se já a primeira consideração induz a crítica da política unilateral de pleno emprego, uma análise mais pormenorizada revela que esta versão da tarefa da política económica é consideravelmente mais perigosa do que parece à primeira vista.

Primeiro: estivemos a falar do facto de o grande processo económico com divisão de trabalho precisar de uma ordem económica que possua uma máquina de calcular útil ou um medidor da escassez; de outro modo não há direção satisfatória. Contudo, a política moderna de pleno emprego tende a suspender esse medidor da escassez. Se isto acontecer, o pleno emprego pode ser conseguido de modo relativamente seguro e rápido. Nesta circunstância – ou seja, se o medidor da escassez estiver suspenso – não há mais nada a impedir que a mão-de-obra seja empregue também em lugares de trabalho onde produz menos valores do que consome. Os trabalhadores podem ser empregues, por exemplo, na construção de estradas ou de caminhos de ferro sem que seja necessário calcular (nem tal poderia ser calculado) se estas atividades estão incorporadas no processo económico geral de maneira a estarem harmonizadas com todos os restantes trabalhadores e meios produtivos materiais. Isto é conseguido, entre outras coisas, pela fixação dos preços por parte do Estado e pelo controlo de divisas, assim como pela política do dinheiro barato e da expansão do crédito. Desta forma eliminava-se de facto em muitos países, totalmente ou em parte, o medidor da escassez que existia, embora fosse insuficiente e não fosse substituído por outro. É

certo que assim se conseguiu ter o pleno emprego, mas o controlo de todo o processo económico era insatisfatório. Como consequência disso surgiam “impasses”, falhas no abastecimento com meios produtivos que poderiam ter sido evitadas, desequilíbrios nos mercados de divisas e em numerosos mercados de mercadorias, assim como uma descida do nível de vida. O mal do desemprego foi substituído pelo mal do abastecimento insuficiente. Desde a industrialização, a mecânica da direção tem falhado muitas vezes nas ordens económicas de muitos povos, assim como na ordem internacional. As razões para isso foram variadíssimas. O mesmo se aplica às maneiras como falharam. Nos últimos tempos, porém, tem sido sobretudo a política do pleno emprego – como aquela que, por exemplo, era praticada na Inglaterra – que estorvava ou paralisava a mecânica de direção.

Segundo: os políticos do pleno emprego pensam “globalmente”, contam com determinados dados coletivos. Contrapõem a *totalidade* da produção de bens de consumo à *totalidade* da procura de bens de consumo; a política de pleno emprego quer evitar que esta *totalidade* da procura não seja satisfeita. Para alcançar este fim, a *totalidade* do investimento do país deve ser aumentada, sendo comparada com a *totalidade* do montante das poupanças. Neste pensamento global, quer dizer, no pensamento em noções coletivas, manifesta-se uma forte tendência dos nossos tempos. Mas este pensamento global que hoje em dia guia a política económica da maioria dos Estados não corresponde à realidade económica. Sabemos que é decisivo encontrar as *proporções* corretas das quantidades económicas. Importa estabelecer o equilíbrio das quantidades de todas as espécies de bens; por exemplo, os investi-

mentos devem ser dirigidos de forma a que todo o tipo de planos de investimento seja selecionado nas proporções corretas entre eles: na produção de aço, de tecidos de lã, de seda artificial, de automóveis e barcos e em milhares de outros ramos de produção, e precisamente para determinados lugares e para determinadas fábricas. Os políticos do pleno emprego veem os investimentos unilateralmente e com frequência exclusivamente no seu montante global, sendo a sua política dedicada a mantê-los ou aumentá-los. Passa-se por cima da elevada dificuldade de distribuir os investimentos nas proporções certas pelas diversas utilizações, não se vê ou raramente se vê o problema no seu todo (com o medidor de escassez paralisado, também não seria possível solucioná-lo); investe-se bastante arbitrariamente, com base em avaliações aproximadas, na construção de estradas, na exploração de carvão ou em qualquer outra área, e depois fica-se surpreendido se de repente há desproporcionalidades que se fazem sentir, se há falta de importantes meios de produção, se o comércio internacional para e se o abastecimento com bens de consumo também recua. Não se alcança “segurança”; antes pelo contrário. O objetivo deve ser dirigir o processo global de modo satisfatório e através disso conseguir “pleno emprego”, mas não pleno emprego ignorando os problemas da gestão e da ordem.

Em outro lugar teremos de falar sobre as verdadeiras causas dos investimentos insatisfatórios ⁵⁶. Aqui fica

⁵⁶ Ver pp. 285 e segts. Em relação à política de pleno emprego: *F. W. Meyer*, *Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung*, *Ordo*, Vol. I, pp. 91 e segts.; *A. Hahn*, *Die Grundirrtümer in Lord Keynes' General Theory*, *Ordo*, Vol. II, pp. 170 e segts.; do mesmo autor, *The Economics of Illusion, A Critical*

apenas a observação de que na economia industrializada não faltam oportunidades de investimento, mas que é precisamente a política económica que contribui consideravelmente para que as possibilidades de investimento, que em princípio existiriam, não sejam transformadas em oportunidades de investimento para os empresários. A política de pleno emprego trabalha manifestamente contra o objetivo que ela própria estabeleceu. Se, por exemplo, se introduzir uma progressão muito forte nos impostos sobre o rendimento para reduzir a poupança, essa progressão terá como resultado que certos investimentos privados que poderiam ser feitos não se efetuam.

Mas o pior é que a política de pleno emprego, com a sua expansão do crédito, destrói o mecanismo de direção dos preços, parando ou fazendo subir os preços que de uma maneira ou de outra perdem a sua capacidade de estabelecer as proporções corretas dos meios produtivos. O abastecimento com bens de consumo falha. Todas as experiências com a política de pleno emprego padecem do facto de não estarem orientadas para criar uma mecânica satisfatória de direção, mas antes para a impedir. Por conseguinte, também não conseguem uma harmonização razoável dos investimentos.

Foi precisamente por esta razão que, por exemplo, na Alemanha durante a época da política de pleno emprego se revelava cada vez mais necessário substituir o sistema de preços que já tinha perdido a sua capacidade de funcionamento por métodos de controlo da economia de administração central.

5. O resultado desta experiência é grave, portanto. Novamente a política económica vê-se confrontada com um dilema. *Este grave dilema é talvez o maior problema em termos de política económica e social da nossa era.* Por um lado existe a necessidade de praticar uma política de pleno emprego, logo que comece a haver desemprego de massas. Por outro lado, a política de pleno emprego causa um desequilíbrio noutros mercados que é extremamente perigoso, para além de empurrar a política económica em direção ao planeamento central. O que havemos de fazer, então?

II. A Política de Direção Central Parcial do Processo Económico

Uma segunda possibilidade de compromisso entre o *laissez-faire* e a economia de controlo central está precisamente nos últimos tempos a começar a ocupar o centro das atenções. Pensa-se que as indústrias das matérias-primas como, por exemplo, carvão, ferro, eletricidade devem ser controladas centralmente, enquanto a transformação acontece no regime da chamada economia livre por parte de empresas que planeiam autonomamente (construção de máquinas, indústria têxtil, etc.) Neste contexto enquadram-se as numerosas nacionalizações, por exemplo, da exploração mineira na Inglaterra ou em França.

Mas também um compromisso de tal natureza interpreta mal a tarefa que é a direção do processo económico. Se alguém compra um fato, procura indiretamente não apenas linha de coser ou tecido de lã e tinta, mas também carvão. E quando a procura de fatos aumenta num país, mais carvão deve ser dirigido para as fábricas da indústria

do vestuário e têxtil e os consumidores exigem que sejam também transformadas e produzidas mais matérias-primas têxteis. Mas se as entidades centrais simultaneamente contingenciarem o carvão segundo os seus próprios planos ou distribuírem divisas segundo as suas decisões para a importação de matérias-primas têxteis entre as fábricas, a vontade dos consumidores será contrariada pelo planeamento das entidades administrativas centrais. Cria-se um conflito entre as forças dirigentes. Os planos centrais e os planos dos consumidores não cooperam, confrontam-se. Parece de facto que é como se dois maestros estivessem a dirigir duas orquestras na mesma sala, até que uma delas se sujeita à outra. Deste modo restam duas possibilidades para gerir as grandes indústrias de matérias-primas que são controladas centralmente: ou a distribuição do carvão ou do ferro ou da eletricidade acontece como se houvesse concorrência, são estabelecidos preços, e as indústrias transformadoras que estão à procura das matérias-primas recebem-nas conforme a concorrência das indústrias compradoras que se desenvolverá; as indústrias transformadoras guiam as matérias-primas para as várias utilizações, e o planeamento central da economia de matérias-primas não tem nenhuma importância autónoma. Ou, por outro lado, as entidades centrais das indústrias de matérias-primas, por exemplo do carvão, distribuem o carvão segundo os seus próprios planos entre as fábricas e os agregados familiares. Neste caso, são estas entidades centrais da economia de matérias-primas que estão a dirigir todo o processo económico. Cada uma das tecelagens ou fábricas de máquinas depende totalmente, para o seu programa de produção, dos contingentes de carvão e de outras matérias-primas que recebe, dominando a direcção

do processo económico. Não sendo possível uma verdadeira combinação de liberdade e planeamento, é novamente a economia de administração central que domina a ordem económica⁵⁷.

III. A Política da Ordem Corporativa

Procura-se a solução ainda numa outra direção. Poderia a política económica talvez evitar tanto os erros do *laissez-faire* como os perigos do planeamento central, se fossem entidades autónomas de administração ou corporações a assumir a direção da economia? Poderia a ordem das corporações profissionais ser uma ideia para evitar os extremos?

Quando se examina as soluções possíveis, encontra-se esta ideia em quatro versões:

1. Poderão entidades autónomas de administração ou corporações profissionais dirigir a produção na sua área através de planos próprios? Neste caso, por exemplo, a corporação de construção de máquinas determinaria quantas máquinas cada uma das fábricas deveria produzir, quais os tipos de máquinas que deveriam ser fornecidos e a que preços.

A este contexto pertence a formação de corporações ou entidades autónomas de administração – por exemplo na exploração mineira e na indústria de potassa na Ale-

⁵⁷ Sobre a crítica de tais propostas, veja-se: *W. A. Jöhr*, *Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich?*, 1948. (Segundo as anotações existentes, estava aqui prevista uma discussão da noção da divisão do mercado de *Kromphardt*. P.H.)

manha a partir de 1919. Determinante nisto era a ideia de que por meio de tais entidades autónomas de administração com carácter obrigatório, a direcção dos vários ramos da indústria pudesse com sucesso ser executada por parte dos participantes competentes. Esperava-se que a tarefa da direcção que falha na economia de controlo central pudesse ser solucionada por meio da separação e com a contribuição de representantes dos trabalhadores.

Mas a experiência na Alemanha e na Itália, assim como noutros países, mostrou que poderiam acontecer duas situações: ou essas entidades autónomas de administração evoluíram para se tornarem associações solidamente instaladas de cariz monopolista, sendo que a colaboração de representantes dos operários não atenuava a política monopolista; por conseguinte, as dúvidas que tinham de ser levantadas contra os monopólios aqui também são válidas; com base nesta política formavam-se grupos de poder que, devido ao facto de terem carácter obrigatório, ou seja, de estarem a ser suportados pelo direito público, conseguiam impor com muita determinação os interesses privados dos envolvidos; quanto maior fosse o número de entidades autónomas de administração, tanto mais facilmente o facto de eles se oporem uns aos outros ou estarem uns ao lado dos outros levava a uma situação de anarquia de grupos. Ou, então, as entidades autónomas de administração transformavam-se em órgãos executivos de entidades centrais de planeamento – ou seja, em instrumentos da economia de controlo central. Neste caso, não se alcançou o objetivo de aligeirar a administração central, ou seja, não se encontrou nenhuma solução nova.

2. Uma segunda conceção da ordem das corporações profissionais que é distinta da primeira reconhece este

perigo. Pretende que as corporações profissionais funcionem apenas como potências ordenadoras no sentido de uma ordem concorrencial. Esta ideia propagou-se porque as pessoas aperceberam-se claramente do fracasso do Estado relativamente a pôr ordem na economia e foram à procura de outras entidades que pudessem assumir a política da ordem.

Revelou-se, no entanto, que as corporações profissionais também não são apropriadas como potências ordenadoras. Porque nenhuma profissão por si – por exemplo, a agricultura – está interessada em realizar uma ordem económica que contraria – ou parece contrariar – os interesses imediatos das empresas associadas: quer dizer, em realizar a ordem da concorrência, enquanto os interesses agrícolas associados pretendem a eliminação da concorrência referente a alguns ou muitos produtos agrícolas. Poderia, por isso, existir o perigo de não realizarem a concorrência, mostrando antes uma tendência para “monopólios”. Por conseguinte, também as corporações profissionais, enquanto poderes ordenadores, poderiam operar apenas sob a supervisão do Estado.

3. Diferente ainda é a conceção da ordem das corporações profissionais quando se pretende através dela resolver a questão social dos tempos de hoje. Neste contexto pensa-se sobretudo em delegar funcionários do operariado para corporações profissionais destinadas a dirigir o processo económico, quer dizer, corporações profissionais do primeiro tipo. Tem-se, portanto, a esperança de resolver o antagonismo social pela direção conjunta, no âmbito das corporações profissionais, do processo de produção e de transformação. No entanto, temos visto que com isso os diversos grupos da economia são mobilizados uns contra os outros, em vez de fomentarem o interesse geral.

O enquadramento social e a segurança social não se criam integrando o trabalhador individual no coletivo da profissão. É antes necessário dar ao trabalhador a segurança a que ele tem direito, no agregado familiar e na fábrica.

Se as corporações profissionais fossem construídas de modo a que tanto o empregador como o empregado fossem associados separadamente, sendo estas associações ao mesmo tempo equipadas com privilégios públicos, a questão social seria mais agravada do que superada. Porque nesta circunstância se realçariam precisamente os antagonismos, e a formação do salário, que – como sabemos – é particularmente difícil em monopólios bilaterais, resvalaria cada vez mais para a mão do Estado. Surgiria então uma ordem que faria aparecer grupos hostis de poder, provocando simultaneamente a tendência de envolver o Estado nestas lutas de poder.

4. Por fim, a ideia da ordem das corporações profissionais existe ainda numa quarta versão que, embora tenha pontos de contacto com as outras, mesmo assim diverge delas. No seu foco não está tanto a ideia de dirigir a economia através de corporações profissionais ou criar potências ordenadoras para a ordem económica ou aproximar a questão social da sua solução. Antes, o impulso para exigir a criação de corporações profissionais resulta do desenvolvimento da sociedade moderna.

Desde a Revolução Francesa – como se sabe –, foi em grande parte realizado o programa de *Rousseau* de eliminar as corporações que se formaram autonomamente, as entidades autónomas de administração, os poderes locais, etc. que se entepõem entre o Estado e o indivíduo. Cada vez mais a sociedade moderna se tem transformado numa massa de indivíduos que é

mantida junta somente pelo Estado e os seus órgãos. Em oposição a isto exige-se com razão a criação de uma verdadeira estrutura da sociedade, uma construção que se faça de baixo para cima e que confira ao Homem um lugar na ordem social, libertando-o do estado atual de nómada. Mas fica claro que também aqui as corporações profissionais dificilmente serão apropriadas para alcançar o objetivo. Observemos, por exemplo, uma cidade com 50 000 habitantes, na qual existem algumas fábricas de construção de máquinas, da indústria química e da indústria de papel, perto da qual se encontra uma mina de carvão, e cujos habitantes em parte trabalham também como agricultores ou comerciantes. Numa estrutura de corporações profissionais, esta população seria distribuída por corporações profissionais muito distintas: quer dizer, por exemplo, pelas profissões da construção de máquinas, do fabrico de papel, da agricultura, do carvão, do comércio, das profissões intelectuais, etc. É verdade que todas elas estariam ligadas entre si e aos membros das mesmas profissões noutras cidades, mas a própria cidade ficaria, por assim dizer, fragmentada, não se realizando nenhuma verdadeira estruturação. Seria muito mais natural chegar a uma verdadeira estruturação social através da atribuição de consideravelmente mais competências à freguesia, aos distritos, etc. construindo-se desta maneira uma estrutura de baixo para cima. Sabemos que esta estruturação da sociedade é muito compatível com a ordem da concorrência.

5. A discussão da ordem das corporações profissionais revela que há uma certa glorificação romântica da Idade Média que desempenha um papel perigoso na

apreciação dos problemas modernos da ordem. Com frequência as lutas entre as corporações são esquecidas, propagando-se em parte uma nova crença numa harmonia pré-estabelecida, precisamente na pré-estabelecida harmonia das corporações.

Mas é preciso ter bem noção do seguinte: as entidades coletivas não têm consciência. Ou, mais corretamente, elas têm sempre a consciência limpa.

Encontramo-nos aqui perante um enorme problema do qual os defensores da ordem das corporações profissionais não se dão conta, ou que subestimam.

Receia-se que as maiores desilusões surgirão precisamente onde antes havia as mais altas expectativas. A intenção é ajudar o indivíduo, mas as corporações podem tornar-se ameaças precisamente para a existência individual do Homem. A intenção é ajudar a integrar o homem desenraizado numa ordem, mas em vez disso ele é arrancado do seu “enquadramento” natural. Pessoas que fazem parte de setores de vida autónomos, como família, fábrica, freguesia, tornam-se dependentes de organizações que são geridas de cima. Como no corporativismo da Idade Média existe, para além disso, o problema social dos que ficam de fora ou são excluídos (*Bönhasen*).

A direção da economia por parte de corporações profissionais é equivalente a uma *transferência do planeamento* das empresas para as camadas mais altas das corporações profissionais, o que resulta num reforço do processo de centralização e de criação de poder económico. Por essa razão, a crença de que a ordem das corporações profissionais possa durar não tem fundamento. Conhecemos as consequências destas tendências. O perigo de serem precisamente as consequências negativas

de uma tal ordem a provocar o controlo central por parte do Estado não deveria ser ignorado por mais tempo.

É ainda necessário responder a uma última objecção, ou seja, àquela que diz que já possuímos organizações corporativas profissionais na forma das associações de trabalhadores e associações de empregadores, de modo que não seria preciso mais nada para além de continuar a seguir o caminho já iniciado. No entanto, da existência de associações de trabalhadores e empregadores não se pode deduzir a exigência de haver uma organização corporativa profissional para toda a economia. Há importantes diferenças:

Primeiro, é muito diferente apenas uma parte da economia estar organizada em corporações profissionais e dirigida por elas, enquanto no resto a ordem económica da concorrência está realizada, ou predominar a ordem de corporações profissionais em toda a economia;

Segundo, as associações do mercado de trabalho não são à partida capazes de praticar a política monopolista também nos mercados de bens materiais com os quais os diversos ramos económicos estão a lidar, o que, no caso da organização da economia em corporações profissionais, seria possível e provável;

Terceiro, há uma diferença significativa entre as associações serem exclusivas ou não. Numa economia organizada em corporações profissionais é natural, em todo o caso, que os mercados sejam fechados.

Por fim, se nos perguntarmos se as dúvidas que foram levantadas em relação à ordem das corporações profissionais não poderiam também ser válidas para as cooperativas de toda a espécie e outras formas de admi-

nistração económica autónoma, a resposta é negativa. São perfeitamente compatíveis com a ordem da concorrência, pelo menos enquanto não começarem a desenvolver tendências monopolistas.

Voltando à questão principal, fica claro que a ordem das corporações profissionais teria na realidade um carácter totalmente distinto daquilo que os seus defensores estão a imaginar. No entanto, todas estas tentativas resultam de um impulso autêntico, que é o desejo de segurança e proteção numa ordem. Não obstante todas as reservas, este continua a ser um importante objetivo ⁵⁸.

⁵⁸ Nas anotações encontram-se referências à seguinte literatura: *J. Meßner, Die berufsständische Ordnung, H. H. Götz, Die berufsständisch selbstverwaltete Ordnung als ökonomisches und ordnungspolitisches Problem, Dissertação, Freiburg, 1949.*

X. CAPÍTULO

A POLÍTICA ECONÓMICA DAS EXPERIÊNCIAS – RESULTADO

Como é que na nossa época histórica houve tantas experiências destas? Uma opinião mais antiga pensava que era o desenvolvimento da tecnologia que provocava esta tendência. Foi uma opinião que se revelou insustentável. A pergunta fica, portanto, em aberto.

1. Um dos impulsos para uma política de controlo central resulta da vontade sempre viva do poder.

Porque a economia industrial oferece uma grande oportunidade de conquistar o poder. Através da industrialização, a divisão de trabalho é extraordinariamente intensificada. Por exemplo, o agricultor que consome ele próprio a maior parte da sua produção, que compra pouco no mercado e fornece pouco para lá é transformado num agricultor que compra grande parte dos seus meios de produção e bens de consumo e fornece a maior parte dos seus produtos ao mercado. Com a industrialização, cada empresa e cada agregado familiar torna-se dependente de uma vasta rede de relações de divisão de trabalho. Quando, então, os milhões de agregados familiares e fábricas estiverem estreitamente interligados, sendo a existência de cada um deles determinada pela direção desta grande conexão, começará a ser um objetivo atra-

tivo assumir o domínio sobre as fábricas e os agregados familiares e, por conseguinte, sobre as pessoas, através do controlo da direção do processo económico.

Isto acontece por meio da direção central do processo económico. Quem determina se e onde cada um dos milhões de indivíduos encontra um lugar de trabalho e quais são os bens de consumo que cada um recebe, se e o que cada uma das fábricas deve produzir, exerce um enorme poder. Nas ordens do tipo de economia de mercado a vontade de criar tais posições de poder manifesta-se na “tendência para a formação de monopólio” que bem conhecemos (pp. 64 segts.). Mas a política de controlo central oferece posições de poder muito mais importantes para uma vasta camada de comissários, empregados públicos e funcionários de primeira, segunda e terceira categorias. E como quem dirige esta economia de controlo central usa o seu poder em muitos casos – de forma nenhuma em todos – para reforçar também o seu poder político, por exemplo via rearmamento, a direção central da economia pode também servir diretamente o aumento de poder.

2. É um facto historicamente muito importante que em duas correntes distintas durante o século XX apareceram pessoas interessadas em tomar conta destas posições de liderança nas entidades de planeamento. Eram oriundas de campos opostos, mas uniram-se para formar *uma única* e poderosa coluna.

Tratava-se dos diretores de grupos empresariais e sindicatos e associações de operários, funcionários de toda a espécie de grupos monopolistas, assim como toda a burocracia que trabalha nesses grupos. Quanto mais monopólios ou monopólios parciais se formarem

numa economia de tipo mercantil, tanto mais crescerá esta camada burocrática económica e social. O seu poder aumenta substancialmente se o controlo central do processo económico se impuser, sendo essa camada a assumir a gestão central. Sabemos que, no caso de haver uma transição para uma política de controlo central, os sindicatos ou as associações de operários se transformarão em instrumentos das entidades centrais do plano. Mas frequentemente neste processo os funcionários dessas associações assumem a chefia das entidades do plano. Já as políticas do *laissez-faire* e do intervencionismo tinham resultado na formação dessa burocracia. Muitas vezes, ela tem pontos de contacto com a burocracia estatal, tendo por isso surgido no interior da própria camada de líderes *A* um grupo influente, de composição peculiar, que demonstra interesse numa política económica de controlo central.

Esta camada aumenta consideravelmente se numa guerra, por exemplo, um grande número de entidades do plano e órgãos de supervisão de preços *for* criado, tendo depois os seus diretores, funcionários e empregados um interesse vital na manutenção dessa política económica.

Junta-se a ela o grupo dos revolucionários, de carácter completamente distinto, ou seja, membros do grupo *B1* que, com a transição para uma política económica de controlo central, tomam o poder político e económico entrando deste modo em *A* ou que, primeiro, conquistam o poder político – como na Rússia em 1917 – e subsequentemente – na Rússia em 1928 e 1932 – implementam a política de controlo central da economia para fortificar as suas posições de poder e alcançar determinados objetivos políticos.

Observamos então o interessante espetáculo em que, neste caso, numa “circulação das elites” – para usar este termo de *Pareto* –, influentes parcelas de *A* e também de *B1* seguem os mesmos ou semelhantes objetivos de política económica: precisamente a política da gestão central do processo económico.

3. Quanto mais os Estados adotavam um carácter centralista, tanto mais facilmente o Estado passava à direção central do processo económico. Também nesta medida a Revolução Francesa, com a repressão ou a eliminação de entidades autónomas de administração que praticou, preparou as experiências da economia de controlo central (como inversamente a economia do controlo central promoveu o desenvolvimento em direção ao Estado central). O aparelho administrativo do moderno Estado centralista pode com relativa facilidade ser utilizado para fins da direção central do processo económico.

4. O monopólio provoca uma tendência a favor de uma política de direção central não apenas porque põe os funcionários necessários para as entidades do plano à sua disposição, mas também porque o monopólio ou oligopólio induz a política económica a usar métodos da economia de controlo central também de outras maneiras. Cada grande posição de poder privado – como um sindicato de carvão ou um monopólio de eletricidade ou um monopólio de trigo – sugere que o Estado não apenas a controle, mas também que seja ele próprio a tomar conta dela. Mas – como se viu – foi sobretudo o desequilíbrio nas lutas entre os monopólios que forneceu ao Estado o motivo para interferir no processo económico por meio do controlo central. Lembremo-nos dos *lock-outs* e das greves nos mercados de trabalho, portanto, das lutas entre dois monopólios par-

ciais, ou também das lutas entre grandes oligopólios, por exemplo entre companhias de caminhos de ferro.

Sempre que falha o sistema de preços, tem-se desencadeado uma tendência para a gestão central do processo económico, e ainda agora se desencadeia. Esta conexão, que é claramente visível na experiência, deve ser permanentemente tida em consideração.

5. É verdade que – como se viu – o sistema de preços falha não apenas por causa da existência de determinadas formas de mercado, mas ainda com mais frequência por causa de perturbações na situação monetária⁵⁹. Se, por exemplo, a subida incipiente dos preços causada pela expansão da quantidade de dinheiro em circulação é travada por um congelamento dos preços, é muito natural que se dê o passo para a gestão central do processo económico. A expansão da quantidade do dinheiro ao mesmo tempo que haja um congelamento de preços causa o fenómeno da “abundância de dinheiro”, da inflação acumulada. Quando os preços forem mantidos ao mesmo nível, a procura de bens que resulta dessa abundância de dinheiro não pode ser satisfeita. Assim, a entidade central é obrigada a combinar o congelamento dos preços com racionamentos, quer dizer, a avançar para a gestão central da distribuição e da produção. A partir daí, o carvão, o ferro, o cimento, os cereais e outros bens importantes são atribuídos centralmente a fim de não deixar a sua transformação ao acaso. O desequilíbrio

⁵⁹ Sobre isto, ver sobretudo o livro inspirado de *J. Rueff*, *L'ordre social*, nova edição, 1948. Mais: *F. A. Lutz*, *Geldordnung und Wirtschaftsordnung*, *Ordo*, 2.º Vol., 1949. Relativamente à conexão entre inflação e economia de controlo central, ver também pp. 217 e segts.; sobre o conceito da tendência, ver pp. 389 e segts.

dos mercados que o próprio sistema criou resulta numa certa pressão para instaurar a direção central, quando os bens forem de uma importância relativamente grande.

Assim, devido ao facto de a política económica, com as suas experiências, estar a perturbar o equilíbrio, seja através da experiência na área da política monetária, seja através da formação de monopólios, é ela própria que inicia o caminho em direção à economia de controlo central. Logo que a capacidade de funcionar do sistema de preços esteja a enfraquecer e a causar desemprego, o terreno fica preparado para que surja a direção central do processo económico.

6. Se o século XX não tivesse produzido duas grandes guerras, as ordens económicas do mundo seriam outras. A guerra e a política da administração central do processo económico estão estreitamente ligadas.

No século XIX as guerras ainda não tinham este efeito. Porém, quanto mais a guerra exigia a disponibilização total dos meios produtivos e da mão-de-obra existentes, tanto mais natural se tornava a intervenção no processo económico através de obrigações de serviço, confiscações, instruções de produção centrais. Deste modo pretende-se conseguir uma concentração da produção nos objetivos da guerra. E como as guerras estavam na maioria dos casos associadas a inflações, também exerciam pressão sobre a realização da economia de gestão central.

Simultaneamente, os métodos deste tipo de economia mostraram ser apropriados para subtrair quantidades relativamente grandes de bens a um país ocupado militarmente.

7. Todos estes elementos reais estavam a operar num espaço histórico repleto de certas ideias. Nomea-

damente, a crença de que através da direção central do processo económico seria possível resolver a questão social. Havia a esperança de que assim pudesse haver um tratamento mais justo e mais humano das pessoas e uma libertação da distribuição mecânica dos rendimentos no processo da formação dos preços.

8. Acrescia a isto o que talvez até fosse ainda mais importante: a crença de que o processo histórico conduzia necessariamente a esta política. Quem é da opinião de que esta evolução para o planeamento central “continuará inevitavelmente” (*Salin*) por razões económicas, técnicas e sociais, é coerente se participar em experiências de gestão central do processo económico.

9. E, finalmente, o raciocínio do técnico moderno. Não foi por acaso que a primeira conceção moderna da direção central da economia nasceu naquele que era então o centro da investigação técnica. Mais precisamente, no seio da *École Polytechnique* de Paris, no primeiro terço do século XIX, pela mão de *St. Simon*, *Comte* e dos saint-simonistas. Porque não construir a sociedade como se fosse uma máquina? Porque não poderia toda a economia de um país ser dirigida centralmente da mesma maneira que se gere a distribuição de eletricidade numa central elétrica? Esta atitude é natural para um técnico. Até aos tempos mais recentes os técnicos contribuíram decisivamente para a execução das experiências do controlo central do processo económico ⁶⁰.

⁶⁰ Relativamente à atitude dos intelectuais: *J. A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 1946, 13.º Capítulo; *F. A. Hayek*, *Die Intellektuellen und der Sozialismus*, *Schweizer Monatshefte*, Ano 29, 1949, pp. 273 e segts. e *The Counter-Revolution of Science*, *Economica*, 194; *W. Röpke*, *Civitas Humana*, 1944.

10. Qual destes fatores históricos foi o mais eficaz? Nos casos individuais – por exemplo na Alemanha a seguir a 1936 e na Rússia a partir de 1917 e 1928 – o peso e a combinação dos fatores eram diferentes. Mas quem analise as próprias experiências tem tendência para considerar ora um, ora o outro como decisivo. Contudo, para poder fazer política económica hoje em dia é preciso conhecê-los a todos.

11. A seguir, porém, surge ainda um outro elemento: depois de introduzida num *único* ponto, a direção central do processo económico tende a expandir-se. Se, por exemplo, as entidades centrais distribuírem divisas a uma determinada taxa de câmbio entre as empresas, haverá um impulso para gerir também os meios produtivos ou a mão-de-obra nacionais a partir de entidades do plano nacionais. Sobre esta tendência falaremos mais tarde.

12. Recapitulando o que foi dito, vemo-nos obrigados a constatar um facto surpreendente: as experiências com a economia de administração central originaram muita crítica e fizeram surgir a vontade de encontrar soluções de meio-termo para a política económica. Mas toda a crítica não altera em nada o facto de que as mesmas experiências que querem evitar a economia de controlo central contêm, elas próprias, a tendência para a economia de controlo central. É este o grande conflito: hoje em dia, um número cada vez maior de pessoas tem consciência do que significa a economia de controlo central. No fundo, ninguém quer viver numa ordem sem liberdade. Mas, mesmo assim, muitas pessoas contribuem inconscientemente para, de forma indireta, promover uma tendência precisamente em direção a essa ordem que receiam. Deixam-nos aqui com este conflito. A partir deste momento teremos de nos ocupar constantemente dele.

TERCEIRO LIVRO

LIBERDADE E ORDEM

XI. CAPÍTULO

NOVAMENTE O PROBLEMA

Está agora na hora de darmos uma volta e - por assim dizer, a um nível da espiral mais alto - voltarmos ao problema. Peço que tudo o que foi dito até agora seja considerado apenas com um modo de nos aproximarmos do problema. Agora, após a análise da política económica do passado, é importante tirar as consequências da experiência do passado com a política do *laissez-faire*, da política dos meios-termos e da política da direção central do processo económico e apresentar o problema de forma nova e abrangente. Seja como for que a discussão aconteça em pormenor: agora é possível ver o problema com exatidão. E não estou a dizer demais se afirmo que com a completa compreensão do problema já se alcançou uma parte considerável da solução.

PRIMEIRA PARTE: Algumas Consequências

I. O Problema de Direção SISTEMAS DE DIREÇÃO – ERROS E POSSIBILIDADES

A. Exposição do Problema

Começamos com o sistema de direção. Estamos aqui no centro de rotação do todo.

“Não a subida de juros paralisantes, mas juros moderados quando os fins da aplicação são reconhecidos”, exige um parecer elaborado em 1949 relativamente à formação de capital na Alemanha. O que são “fins da aplicação reconhecidos”? O parecer pressupõe como evidente que seja fácil verificá-los. Não é natural que importantes construções de pontes, de vagões, de máquinas, etc. tenham preferência? Na verdade, é exatamente aí que está o problema económico. O *Reichsbahn* (caminhos de ferro alemães) exige 300 milhões para a eletrificação de um troço, para a construção de locomotivas, etc. Deve-se gastar mesmo essa quantidade de capital para este fim? Ou que outro montante? Quais são os investimentos complicados que são necessários para completar este investimento? Para cada pequena parte de capital há intermináveis possibilidades de aplicação. Quais é que devem ser deixadas de parte?

A direção dos investimentos constitui apenas uma parte ou um aspeto de toda a direção diária da economia, ou seja da mão-de-obra, dos meios de produção e

dos bens de consumo entre os quais se deve estabelecer um “equilíbrio” e que devem ser dirigidos para as necessidades. Qual é a configuração deste problema de orientação, quão difícil se tem tornado no âmbito do grande processo baseado na divisão do trabalho da economia industrial do mundo, como é que a sua solução influencia outras ordens, como, portanto, ele se tem tornado um problema decisivo para a vida dos homens – mostrar isto claramente tinha de ser uma das preocupações principais da investigação. Dirigir de forma satisfatória o imensamente grande e diversificado processo económico quotidiano revelou-se a tarefa primária. Subestimá-la é um erro dramático da nossa era. Descrever novamente a dimensão, a natureza e as possíveis soluções do problema da direção significaria escrever este livro de novo, tendo ele conseguido o suficiente se o leitor tiver compreendido plenamente esta questão e a interdependência das formas de solução com outras ordens. O problema está sempre presente, apenas não é visto.

Quem é que constrói um barco dedicando todo o cuidado aos acabamentos, aos camarotes, às máquinas e outras coisas do género, mas descurando o aparelho de comando? Mas é assim que a política económica das últimas décadas se tem comportado. Praticou-se a política agrária, a política social, a do comércio e do emprego. Mas ninguém se lembrou de antemão da direção satisfatória do processo económico. Se alguém chamava à atenção, pensava-se que o problema tinha sido resolvido transferindo a tarefa para entidades centrais de planeamento. Todavia as avaliações globais destas não eram de todo suficientes. Dizia-se que a direção era comparável com os semáforos vermelhos e verdes nos cruzamentos

de ruas. Um completo engano. Parar o trânsito e pô-lo outra vez a mexer não é difícil. Na economia, porém, trata-se da coordenação de muitíssimos planos e ações diários. Ou – para mantermos a imagem – trata-se de todas as pessoas e veículos que se movimentam nas ruas agirem em harmonia, superando desta forma a escassez dos bens o mais completamente possível.

B. Os Erros do Passado

Desde o início da industrialização, não foi desenvolvido nenhum sistema de direção que fosse satisfatório. Antes acontecia, como se viu, uma deterioração constante. Os métodos de direção utilizados na realidade tornaram-se menos úteis precisamente no século XX. É possível indicar de forma sistemática os erros dos métodos de direção que são encontrados na análise da economia concreta.

1. Quando entidades centrais de planeamento tentam dirigir o processo económico, o cálculo económico exato é substituído pela avaliação global, na qual os custos e os valores reais apenas podem ser estimados de modo aproximado e em grandes quantidades.

2. Vários métodos que são aplicados ao mesmo tempo não se encaixam uns nos outros. Este ponto importante não tem sobressaído muito até agora nesta exposição. Quando num país existe um sistema de preços funcional, também a produção económica familiar se orienta pelos preços. O agricultor orienta-se pelos preços das batatas quando decide se há de usar batatas para a sua própria empresa e para o seu agregado familiar e em que quantidades, e se deve comprar ou vender, e em que quantidades.

E quando trocar uma máquina por uma parcela de terra do seu vizinho, essa troca acontece numa relação que corresponde aos preços da terra e da máquina. Também a direção da economia autónoma e da troca de géneros nesse país acontece em adaptação aos preços. Os métodos de direção entrelaçam-se, e a direção do processo económico obtém desta maneira a necessária uniformidade.

Compare-se com isto a situação que se desenvolveu na Alemanha entre 1939 e 1948, por exemplo. É um facto que os preços nos mercados nos quais se pagava em dinheiro ainda exerciam uma certa função orientadora. Mas a produção da economia autónoma de batatas, legumes, etc., que se fazia em hortas e quintas, não se orientava de forma nenhuma pelos preços – regia-se por avaliações individuais que eram feitas com base na situação particular de cada agregado familiar e de cada fábrica. E quando se trocavam batatas por sapatos ou vestuário ou peças de prata, mais uma vez não eram os preços que eram determinantes, mas sim a situação individual de quem fazia a troca. Nestas circunstâncias, surgia um confronto dos dados de carácter distinto. Em geral, um processo económico uniforme desmantelava-se, por assim dizer; a divisão de trabalho caía por terra, porque faltava a uniformidade do sistema de direção, impondo-se uma primitivização enquanto a produção se contrai. Não havia a “coerência” dos métodos de direção sem a qual não é possível executar um processo económico de modo satisfatório ⁶¹.

⁶¹ Anotação do autor à margem: “Introduzir aqui algumas palavras sobre *Kromphardt, Jöbr*.”

Esta falta de coerência dos métodos de direção encontra-se ainda numa outra forma totalmente diferente. Mais precisamente, no comércio internacional, quando dois países com sistemas de direção distintos entram em intercâmbio um com o outro (por exemplo, um país do tipo economia de troca com uma economia centralmente dirigida): sem “comportas” no país organizado de forma mercantil, o comércio, quer dizer a divisão de trabalho internacional, não é possível por muito tempo.

3. Existe mais um defeito, o terceiro: a direção da economia acontece com base nos planos, *ex ante*, por assim dizer, referente à distribuição dos trabalhadores pelas ocupações, dos solos pelos frutos, etc. Contudo, *ex post* deve ser verificado se as decisões estavam corretas; ou seja, se a propriedade *A* produziu os produtos agrícolas certos e a fábrica de máquinas *B* as máquinas certas, quer dizer, se produziram os bens que no processo de divisão de trabalho estavam a servir o mais completamente possível o melhor abastecimento possível. O cálculo económico *ex post* constitui uma base imprescindível para a elaboração de novos planos. Somente por meio da harmonização permanente dos cálculos *ex post* e *ex ante* se consegue a aproximação gradual ao melhor abastecimento com bens possível. Se a fábrica verifica que tomou a decisão errada neste período do plano, poderá no ano a seguir tentar estabelecer o plano económico de modo diferente e mais correto. Onde não houver um cálculo económico *ex post* satisfatório, como é o caso na economia de controlo central, falta um instrumento da direção económica, o que se manifesta em repetidas orientações erradas e situações de escassez agudas no abastecimento com meios de produção ou bens de consumo.

4. É certo que quando o cálculo económico dos agregados familiares e das fábricas se guia pelos preços, portanto, se ele for praticado nas diferentes economias individuais, sendo estes milhões de planos económicos coordenados pelos preços, foi escolhida *a única* possibilidade que permite uma direção satisfatória da direção do processo económico. *Mas* – e este *mas* na política económica deve ser levado o mais a sério possível – não é em todas as circunstâncias que o sistema de preços desempenha esta função suficientemente bem; nomeadamente nos seguintes casos, funciona apenas de forma deficiente:

– Primeiro: quando os preços foram fixados pelo Estado, indicando, portanto, a real escassez dos bens meramente por acaso (câmbios de divisas, rendas, preços de carvão);

– Segundo: na situação em que os preços oscilam livremente:

a) Quando o sistema monetário não é estável e por isso falha também o cálculo preços/custos. Podia acontecer, por exemplo, que as minas de carvão mencionadas já não fossem capazes de cobrir os custos devido a uma contração de crédito e à conseqüente queda dos preços do carvão. Nesta situação as perdas não indicam que é preciso fazer alterações, mas apenas que a ordem monetária não é suficiente;

b) Quando existem monopólios e oligopólios. Repito que precisamente na direção dos investimentos – embora de maneira nenhuma apenas aí – monopólios ou monopólios parciais têm causado consideráveis erros de investimento;

c) Por fim, quando existe a prática de subvenções. Também elas afetam a capacidade do sistema de preços

para dirigir a economia de forma satisfatória. Neste contexto deve ser válido que as subvenções específicas estão longe de perturbar uma direção razoável tão gravemente como as subvenções gerais, como por exemplo quando a ideia era ajudar aos refugiados que, a partir de 1945, chegaram em massa à Alemanha Ocidental ⁶².

C. O Cálculo de Custos

Se se pretender que a direção do processo económico seja conseguida por completo, o mais importante é que seja aplicado o princípio dos custos ⁶³. A confusão que reina relativamente a este princípio é decididamente um sinal característico da discussão sobre política económica e da própria política económica do século XX. Alguns são da opinião de que os preços deveriam ser fixados em conformidade com os custos existentes, como se os custos fossem dados aceites, e ao mesmo tempo não é raro as mesmas pessoas declararem que os custos são secundários, que não é preciso tomá-los em conta. Esta é a opinião dos representantes da política do emprego dos séculos XVIII e XX ⁶⁴.

⁶² Anotação do autor à margem: Desenvolver. Citar sobre subvenções: *Jöhr, Küng, Bresciani-Turroni*.

⁶³ Anotação do autor à margem: *Maier, Cassel, Böhm-Bawerk, Karselt, v. Stackelberg, Röpke*.

⁶⁴ Não deveria ser permitido, escreve *Hornigk*, que bens que são produzidos no próprio país sejam importados: "E isto continua válido mesmo no caso dos bens nacionais serem de pior qualidade e também de custo mais alto. Porque seria melhor, por muito estranho que possa parecer a uma pessoa mal

Outros objetam dizendo que o cálculo dos custos é capitalista. Porquê então fazer cálculo dos custos? Primeiro: o cálculo de custos não é capitalista, mas sim um princípio geral da direção económica. A sua razão de ser é elementar. Economistas políticos que contestam isto assemelham-se no seu comportamento a pessoas que se ocupam com um alto nível de matemática mas não dominam a matemática elementar.

A importância do cálculo de custos que parece ter sido completamente esquecido é tão grande que será explicado a seguir com base em exemplos simples.

Excursão: O que é que significam os custos no sistema de direção de uma economia?

1. Imaginemos que estamos na pequena economia de um Robinson, na qual certas conexões elementares da economia se tornam clara e nitidamente visíveis. Como é que Robinson orienta o processo económico? Porque é que hoje vai à floresta durante seis horas para tratar da madeira, ao estábulo durante uma hora, etc.? Porque é que utiliza dois hectares da sua terra de cultivo para cevada, um hectare para milho, etc.? Todas as suas ações e decisões resultam dos seus planos económicos. Planos esses que são dominados pelo desejo de conseguir uma satisfação ótima das suas necessidades através da melhor combinação possível dos serviços da natureza e do trabalho com os meios de produção produzidos – como, por exemplo, com utensílios, gado, etc. Mas como é que ele consegue fazer isto? Comparando o benefício de uma utilização com o proveito que o mesmo bem daria numa outra utilização. Solo, trabalho

informada, gastar 2 *Taler* por uma mercadoria que fica no país, do que apenas 1 *Taler* por uma que sai do país.” (*P. W. Hornigk, Österreich über alles, wann es nur will, 1684, em Sozialökonomische Texte, editado por A. Skalweit, 1948, Caderno 12/3, p. 29*).

e meios de produção produzidos podem ser aplicados de diferentes maneiras, e ele aplica-os de forma a que quantidade parcial por quantidade parcial satisfaça as suas necessidades da melhor maneira possível. Se hoje trabalhar na floresta durante seis horas e não durante cinco horas, é porque está certo de que a sexta hora do trabalho na floresta lhe traz mais proveito do que traria numa outra utilização. A sétima hora, porém, não daria tanto proveito na floresta, satisfaria uma necessidade menos intensiva, e a perda de proveito ou os “custos” seriam mais altos do que o proveito realizado. O proveito perdido, portanto, são os seus “custos”. Os planos económicos anuais, mensais e diários de Robinson são elaborados de modo a combinar as forças produtivas disponíveis de modo a conseguirem uma satisfação o mais completa possível das suas necessidades. As segundas melhores combinações são consideradas como custos.

Rigorosamente falando, Robinson opera sempre conforme o princípio dos custos marginais. Cultiva 2 hectares de cevada e não $2\frac{1}{4}$, porque pensa que poderá empregar o último $\frac{1}{4}$ melhor de outra maneira, e não $1\frac{3}{4}$ hectares, porque espera que o último $\frac{1}{4}$ traga mais proveito no cultivo de cevada do que, por exemplo, no cultivo de milho ou no cultivo de qualquer outro fruto. Dirigir a produção conforme os custos marginais é o método que permite a melhor satisfação das necessidades. Conhecemos muitos sistemas de direção diferentes. Em relação a cada um é preciso perguntar se ele é capaz de realizar o princípio dos custos marginais. Mais precisamente, de o realizar de modo a que seja possível fazer uma comparação exata entre o proveito realizado e o proveito perdido, e que a produção seja orientada para a realização do princípio dos custos marginais. Robinson opera *ex ante* em conformidade com os custos marginais na elaboração dos seus planos económicos do dia-a-dia. E *ex post* quando posteriormente verifica se, por exemplo, no ano corrente cultivou a quantidade certa de cevada, milho, etc., se criou uma quantidade de gado suficiente, e se não se deveria ter preocupado mais com o seu vestuário.

Isto é tudo muito simples. Mas é exatamente o simples princípio básico que importa. Ninguém compreenderá os problemas de direção da economia moderna se não tiver compreendido este simples princípio básico. Os disparates sobre o carácter “capitalista” do cálculo dos custos ou o orgulho sobre o desrespeito dos custos nunca teriam começado se se tivesse sabido o que significa custos. Na economia de Robinson Crusoe a mão-de-obra e os meios produtivos materiais são atraídos, por assim dizer, pelas diversas necessidades

que estão em competição umas com as outras. A pessoa decide, conforme o princípio dos custos marginais, quantas horas de trabalho ou quantos meios produtivos dedicará hoje à pesca, à colheita de centeio, etc. O essencial é que, seguindo este princípio, consegue gerir a sua economia sem dificuldades de maior – precisamente porque tem sempre a noção de todo o seu pequeno universo económico. Em qualquer momento, ela sabe diretamente qual é o benefício que a utilização do seu trabalho ou das suas alfaias agrícolas ou de um animal de tiro poderiam ter num outro sítio em vez de, por exemplo, no campo nabal. *Devido ao facto de poder desta maneira operar segundo o princípio dos custos marginais, todas as suas ações e meios de produção são coordenados e toda a economia se encontra em “equilíbrio”*. Ou será reconduzida ao equilíbrio se, por exemplo, uma intempérie ou uma doença provocar uma perturbação. A satisfação geral do princípio dos custos marginais e o equilíbrio geral são indissolúveis.

2. Na grande economia industrializada e com divisão de trabalho que consiste num imenso número de empresas e agregados familiares é tão necessário como na economia de Robinson aplicar todos os trabalhadores, meios de produção e bens de consumo otimamente para o abastecimento com bens de consumo. Neste sentido encontramos o mesmo problema numa ou noutra situação. De resto, há grandes diferenças; já conhecemos uma: na economia com divisão de trabalho de hoje falta o planeamento uniforme por parte de uma só pessoa. Para além disso, nas ordens económicas do tipo mercantil, o abastecimento com bens está orientado para consumidores cujo poder de compra é distribuído de forma desigual. Daí resulta a questão essencial. Como é possível orientar o gigantesco aparelho de meios produtivos na indústria, na agricultura, nos transportes, etc. de molde a satisfazer as necessidades dos consumidores com poder de compra? Sem dúvida nenhuma, só de uma maneira: novamente através do cumprimento do princípio dos custos marginais.

Mas como se pode realizar o princípio dos custos marginais quando o gerente individual de uma fábrica ou o chefe individual de um agregado familiar não tem a visão de todo o seu universo económico? É evidente que esta é a tarefa do sistema dos preços que a cada agregado familiar e a cada fábrica fornece o índice de importância com base no qual pode construir o seu próprio cálculo de custos marginais.

Tomemos como exemplo uma tecelagem de fio de algodão que possui determinados edifícios e máquinas. Para se adaptar otimamente ao

processo económico no seu todo e produzir as qualidades e quantidades corretas de tecidos, precisa de cumprir duas condições:

Primeiro: ela própria deve operar conforme o princípio dos custos marginais. Deve, portanto, produzir uma quantidade em que os custos da última quantidade parcial produzida sejam iguais ao preço do tecido.

Segundo: os preços dos tecidos e de todos os bens de custo e toda a mão-de-obra devem exprimir a escassez de forma correta.

Em conformidade com o esboço da economia de Robinson Crusoe, é fácil compreender as duas condições: se a tecelagem produzisse mais, as últimas quantidades parciais só poderiam ser produzidas com bens de custo cujo valor é superior ao valor dos tecidos produzidos. E, se produzisse menos, haveria uma lacuna no abastecimento com bens que poderia ser preenchida se determinados bens de custo fossem ainda destinados à produção de tecidos nessa fábrica.

3. Mas este cálculo dos custos marginais da tecelagem, sozinho, não é suficiente. Para que o cálculo económico desta empresa faça sentido, os preços dos meios de produção utilizados – por exemplo, carvão e fio – devem ser de modo a exprimir corretamente a escassez de carvão e fio, portanto, devem ser índices de importância seguros. Ao mesmo tempo, é necessário que também os preços dos tecidos de algodão espelhem a escassez destes tecidos com exatidão. Ou seja, os preços com os quais a empresa opera e nos quais baseia o seu cálculo de custos devem indicar corretamente a importância dos bens para a satisfação das necessidades – tal como as avaliações de Robinson. É precisamente a segunda condição que muitas vezes não é cumprida. Por exemplo, frequentemente, os preços dos produtos são fixados a um nível demasiado alto ou, pelo contrário, são empurrados para um nível demasiado baixo. Embora nesta circunstância a fábrica individual esteja a operar conforme o princípio dos custos marginais, a direção do processo económico está perturbada. Quando esta segunda condição não for cumprida, o princípio dos custos marginais não estará a ter pleno efeito. É verdade que haverá empresas individuais que o sigam, mas não pode ter plena validade para o processo no seu todo⁶⁵.

⁶⁵ Sobre o significado do cálculo dos custos e sobre o princípio dos custos marginais: *W. Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft*, 5.ª ed., 1949, pp. 46 e segts.

*D. O Cálculo Económico na Concorrência,
em Monopólios e na Economia de Controlo Central*

Dependendo da ordem económica, o cálculo económico tem um carácter diferente. Na concorrência, nos monopólios e na economia de controlo central este distingue-se em princípio em dois aspetos:

1. A primeira distinção tem a ver com o papel do cálculo de custos.

Para o planeamento e a gestão do processo económico com base em preços de concorrência, é característico que os preços indiquem, sempre de novo e o mais exactamente possível, as situações de escassez na economia no seu todo e, para além disso, que o cálculo dos custos tenha força obrigatória. Basicamente, cada situação de falta de rentabilidade deve ser suportada pela entidade económica que a causou.

No caso do monopólio, no entanto, a pressão exterior e também o incentivo interior para baixar os custos são bastante atenuados. É possível haver investimentos a menos ou investimentos a mais, podendo inclusivamente haver destruição de bens. E os preços dos monopólios refletem as situações de escassez na economia toda já com muito menos exatidão do que os preços de concorrência.

E ainda: *F. v. Wieser*, *Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft*, 2.^a ed., 1924, pp. 62 e segts.; *K. F. Maier*, *Goldwanderungen*, 1935, pp. 64 e segts.; *H. Meyer* em: *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, Vol. 2, 1931, pp. 147 e segts.; *F. H. Knight*, *The Ethics of Competition*, 1935. Sobre os custos de produção conjunta: *H. v. Stackelberg*, *Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 1948, pp. 77 e segts.; *H. Marquardt*, *Die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an den Preisen*, 1934. Ver também pp. 70, Nota 13.

Todos estes fenómenos têm como resultado um pior abastecimento comparado com a economia da concorrência.

Na economia de controlo central os preços são apenas preços de cálculo, não indicando nenhuma situação de escassez. Por conseguinte, falta aqui um importante instrumento do cálculo de custos que, como é evidente, também esta forma económica tem forçosamente de utilizar. Quando, por exemplo, procura escolher entre diferentes projetos de investimento, consegue aperceber-se apenas mais ou menos à custa de quais outras necessidades um determinado investimento pode ser realizado. Ou seja, consegue averiguar apenas aproximadamente os benefícios que deixa escapar. Falta aqui sobretudo a força coerciva do cálculo dos custos, porque os efeitos das decisões erradas são visíveis apenas demasiado tarde ou não o são de todo, porque não são imputados aos itens do plano.

2. A segunda distinção está relacionada com a pergunta: quem é que dirige o processo económico ⁶⁶?

Na economia de concorrência são os consumidores que determinam o tipo e o volume da produção, sendo os empresários quem, no final de contas, atuam em seu nome, embora tenham uma certa margem de manobra. A sua influência abrange não apenas a produção de bens de consumo, mas também os investimentos, mais precisamente no que se refere a volume e tipo dos mesmos. Porque, como os consumidores decidem livremente sobre a formação de capital de poupança e este se torna sua propriedade, continua a obedecer à sua influência.

⁶⁶ Ver *G. Weisßer*, *Form und Wesen der Einzelwirtschaft*, 1949, pp. 86 e segts.

Certamente que também na economia de concorrência o poder dos consumidores não é universal. No caso das necessidades coletivas e em todos os casos em que o consumidor é obrigado a delegar a sua influência em terceiros, as possibilidades de usar essa sua influência são limitadas ⁶⁷.

No caso dos monopólios, o poder dos consumidores é limitado de forma considerável. Num sistema de controlo central, os consumidores são totalmente destronados. Estas diferenças do cálculo económico mostram: o cálculo económico faz sentido apenas na economia de concorrência.

3. Poderia perguntar-se agora se este fracasso da mecânica de direção terá alguma importância na prática. A maioria das ordens económicas realizadas na História era má. Por que razão esta ordem não deveria também impor-se como regra no mundo industrializado? Embora o sistema de direção funcione mal e o abastecimento da população seja insatisfatório, uma tal ordem poderia ser possível e podia até existir.

Esta argumentação está essencialmente errada. Também as ordens económicas entre 1945 e 1948 existiram – mas levaram simultaneamente a um retrocesso da divisão do trabalho quase até aos tempos de Carlos Magno! Porém, causar a decadência da eficácia do aparelho produtivo e da ordem económica não pode ser o sentido da direção da economia. Nem é de forma alguma de supor que a insuficiência de um tal sistema de direção seja de natureza temporária. Por exemplo, a

⁶⁷ Anotação do autor à margem: *Robbins, Cassel*.

falta de bens complementares nos investimentos e a deficiente adaptação, nomeadamente também no comércio internacional, levarão – embora isto não seja sempre imediatamente visível – a uma decadência cumulativa do nível de desempenho económico e, por conseguinte, do abastecimento com bens económicos, o que no fim de contas terá consequências em todas as áreas da vida e deve resultar também na destruição de tais ordens.

E. Critérios do Problema de Direção

De tudo isto resultam os seguintes critérios segundo os quais os sistemas de direção devem ser avaliados e também construídos:

- a) Avaliação não global, mas em quantidades individuais;
- b) Obediência ao princípio dos custos;
- c) Não divisão, mas sim coerência, do sistema de direção;
- d) Se houver direção por meio de preços, então apenas por meio de preços de escassez.

Impor estes critérios é a tarefa da ordem económica.

II. O Problema do Equilíbrio

1. Um outro critério decisivo de qualquer ordem económica e da sua interdependência com outras ordens é o equilíbrio. A resposta à pergunta sobre quais

são as formas de ordens que devem ser realizadas depende sobretudo da sua capacidade para estabelecer um equilíbrio. A pergunta sobre o equilíbrio ou a falta de equilíbrio deve, por isso, estar presente em toda a investigação.

O problema do equilíbrio é de natureza universal. A opinião frequentemente defendida de que o conceito de equilíbrio seja oriundo das ciências naturais, não pertencendo, portanto, às ciências humanas, não é correta. O conceito vem do pensamento grego sobre o Estado e a sociedade e aparece ligado às ideias do Cosmos, das medidas, da compensação de forças, da harmonia, tendo também já sido usado na área da política externa, por exemplo referente à relação entre Esparta e Atenas. Nos tempos modernos foi *Maquiavel* quem adotou esta ideia do equilíbrio na sua doutrina do Estado, aplicando-a à relação de forças entre os Estados italianos⁶⁸. *Metternich* e *Talleyrand*, *Bismarck* e outros estadistas atribuíram grande importância a esta ideia na sua política prática. Já anteriormente, o equilíbrio das classes era uma preocupação permanente da política medieval e do mercantilismo. Por via do mercantilismo foi, por fim, transferido também para a área económica.

Aqui o problema da balança de pagamentos torna-se a parte essencial da política do comércio exterior mercantilista. Achava-se que entre a importação e a exportação não se estabeleceria um equilíbrio automático, razão pela qual o Estado deveria fazer com que houvesse um equilíbrio que fosse vantajoso para o país

⁶⁸ F. Meinecke, *Die Idee der Staatsraison*, 2.^a ed., 1925.

(*Justi, Sonnenfels*). Esta ideia surgiu novamente no século XX e domina hoje a política económica de muitas nações.

Nas suas análises do equilíbrio, os clássicos estavam sempre a imaginar a concorrência perfeita e o primeiro sistema monetário ⁶⁹, com exceção de *Cournot*, que, no entanto, deve ser considerado pertencente aos clássicos. Mas o problema deve ser levantado em relação a todas as formas de ordem, em relação aos sistemas de direção, às formas de mercado, aos sistemas monetários e ao comércio internacional ⁷⁰.

2. Acresce que a exigência do equilíbrio não é válida apenas para economias estáticas – como por vezes se tem erradamente pensado – mas também para economias dinâmicas – uma questão da qual já nos ocupámos (ver pp. 219). Desde o início da política das experiências surgiram perturbações do equilíbrio sobretudo em duas formas: como desemprego e como perturbações no comércio internacional. Em ambos os casos a política económica tentou aplicar remédios especiais para as eliminar e em ambos os casos houve uma evolução típica.

a) Tentava-se, através da política do pleno emprego, criar tantos lugares de trabalho como pessoas à procura de emprego. Mas como o mercado de trabalho cons-

⁶⁹ *W. Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.^a ed., pp. 117 e segts. Ed. Portuguesa: Os Fundamentos, op. cit., pp. 188 e segts.

⁷⁰ Sobre as formas de mercado instáveis e desequilibradas e a tendência para a direção central do processo económico que é provocada pela política do *laissez-faire*, ver mais acima, IV Capítulo, II A, pp. 64 e segts. e III, pp. 105 e segts. – Sobre a falta de equilíbrio da economia de controlo central, ver mais acima, pp. 153 e segts. e VIII Capítulo, I, pp. 215 e segts.

titui apenas uma parte da ordem total, medidas com uma orientação unilateral podem causar desequilíbrios noutras áreas parciais. Assim, por exemplo, a política do pleno emprego na Inglaterra causou falta de equilíbrio no mercado de divisas inglês. Por outro lado, uma política de pleno emprego que leva ao agravamento do abastecimento é precisamente por esta razão uma solução inadequada do problema do desemprego. Não há dúvida de que o desemprego é insuportável. No entanto, não chega tentar alcançar o equilíbrio apenas nesta área parcial. Muito mais correto seria aspirar a um equilíbrio generalizado em que, entre outros objetivos, também se alcance o pleno emprego.

b) Atualmente há a noção generalizada de que na balança de pagamentos existe uma tendência para o desequilíbrio, porque não seria possível pagar a importação com aquilo que se exporta. Todavia, esta ideia da “cobertura” obrigatória da importação é insustentável. Não há ninguém no estrangeiro que numa transação comercial se desfaça de algum bem sem em troca receber o pagamento ou a promessa do pagamento. Por isso, importações que excedem as exportações são possíveis apenas por crédito ou quando forem donativos *care*. Em todo o caso, a longo prazo apenas se pode importar tanto quanto se exporta, não contando com donativos. A balança de pagamentos está sempre equilibrada. Portanto, não são precisos nenhuns órgãos de vigilância para controlar se não se importa mais do que se exporta.

A tarefa da política económica não consiste em estabelecer um equilíbrio da balança de pagamentos mas sim em possibilitar que o equilíbrio se faça ao mais alto

nível possível de abastecimento. Para conseguir este objetivo é preciso que se faça uma escolha sensata dos bens a importar e a exportar, o que por sua vez pressupõe um cálculo económico satisfatório. E entidades centrais não são capazes de resolver este problema de modo satisfatório.

3. Ambos os métodos tinham de fracassar, porque não se percebeu que na maioria dos casos se tratava de perturbações de equilíbrio gerais. *Perturbações de equilíbrio de longa duração permitem sempre concluir que o sistema de equilíbrio geral está a falhar.* Neste caso é válido o seguinte princípio: as perturbações de equilíbrio generalizadas só podem ser resolvidas através da eliminação das suas causas. Só podem ser superadas por meio do estabelecimento de um sistema de direcção capaz de orientar o processo económico para um equilíbrio generalizado.

A industrialização rebentou com as velhas formas, que, aliás, também eram em larga medida insatisfatórias. E novas formas ainda não foram encontradas. Também neste contexto estamos confrontados com o problema central da constituição de formas. A tarefa é sempre a mesma: constituir uma ordem que seja *capaz de funcionar e justa*. Face a esta dupla tarefa, podemos ver com clareza o que o equilíbrio significa: a capacidade de funcionar é uma questão de equilíbrio. Mas não menos é a justiça uma questão de equilíbrio – facto a que vamos aqui apenas aludir. O equilíbrio, portanto, assume uma importância que é mais do que meramente económica e técnica.

III. O Problema da Ordem Internacional

1. Também para as relações económicas internacionais o problema consiste antes de mais em criar uma ordem que estabeleça um equilíbrio automático no comércio exterior. Um tal equilíbrio realizar-se-á sempre por si próprio, se a troca entre as economias que participam no comércio internacional for dirigida pelo sistema dos preços. Cada excesso de mercadoria importada sobre a exportada que não seja pago por meio de créditos ou pagamento de juros por parte do estrangeiro, será – na vigência do ouro-padrão – automaticamente “coberto” pela exportação de ouro.

A exportação de ouro, por sua vez, tem o efeito de a balança de mercadorias ser automaticamente equilibrada. E, numa situação de sistemas monetários independentes, o mesmo efeito é conseguido por meio de uma alteração das taxas de câmbio. Não é, portanto, necessário que haja intervenções vindas de cima na balança de pagamentos. O equilíbrio estabelece-se automaticamente ⁷¹.

Quando se deixa a decisão sobre o que é importado e exportado e em que quantidades ao cuidado de um sistema de preços que está a funcionar bem, não se assegura apenas que haja um equilíbrio internacional. Com isto também se garante que o comércio exterior se desenrole de forma racional, ou seja, que sejam exportados e importados apenas bens cuja exportação ou importação traz um benefício para a economia nacio-

⁷¹ *F. W. Meyer, Ausgleich der Zahlungsbilanz, 1938.*

nal. Na linguagem da teoria: o comércio exterior será então determinado pela lei dos custos comparativos; e apenas quando estes custos comparativos decidirem sobre o comércio exterior é que existirá uma garantia de que ele enriqueça as economias envolvidas. É, portanto, necessário que o sistema de preços seja efetivo ao nível internacional. Isto exige não só que as economias participantes sejam predominantemente organizadas segundo o princípio da concorrência; exige também que seja criada uma ordem monetária internacional que permita a concorrência *entre* as economias, construída com base em regras rigorosas e que funcione o mais automaticamente possível.

2. Desde o colapso do padrão-ouro em 1931, não tem havido uma tal ordem monetária internacional. As relações económicas entre os Estados eram dominadas pelo caos.

Já antes da Segunda Guerra Mundial todos os sistemas monetários imagináveis existiam em simultâneo e lado a lado. Havia países como a Inglaterra que seguiam uma política de taxas de câmbio flexíveis. Havia outros, como a Alemanha, que praticavam o controlo de divisas. E havia ainda outros que, como os Estados Unidos, tenham aderido ao padrão-ouro. Não se pode dizer que a tentativa que foi feita em Bretton Woods depois da Segunda Guerra Mundial para, através de acordos entre os países, sujeitar as relações económicas internacionais novamente a certas regras, tenha sido um sucesso. No fundo, o Tratado de Bretton Woods não foi senão uma solução de compromisso entre todas as "ordens monetárias" que tinham surgido a seguir ao colapso do padrão-ouro. No tratado encontram-se elementos do

padrão-ouro, do sistema de taxas de câmbio flexíveis e, por fim, também do sistema de controlo de divisas.

3. O carácter de compromisso do Tratado de Bretton Woods não é de estranhar. É impossível criar uma ordem monetária internacional rigorosa baseada *num único* princípio, enquanto sistemas económicos de natureza totalmente distinta existem lado a lado. Num mundo em que se encontram economias de administração central, economias de concorrência e toda a espécie de misturas entre os dois tipos, as relações *entre* estes tipos só podem ser resolvidas pelo compromisso. Isto fica imediatamente evidente se tomarmos consciência de que cada ordem económica está associada a uma determinada ordem monetária.

Uma economia de administração central nunca introduzirá uma ordem monetária que funcione automaticamente. Sempre colocará conscientemente a política monetária *interna* ao serviço do seu plano económico geral. E nas suas relações externas sempre controlará a importação e a exportação, ou seja, praticará o controlo das divisas. Por outro lado, o apropriado para uma ordem de concorrência é uma ordem monetária que, como a própria ordem de concorrência, esteja baseada em rigorosas regras, que funcione automaticamente e que permita uma economia de divisas livre. As relações entre tipos de economia tão diferentes só podem ser reguladas por via do compromisso entre os princípios nos quais as economias envolvidas se baseiam.

Houve uma ordem monetária internacional que funcionava automaticamente, o padrão-ouro. É característico que tenha funcionado mais ou menos satisfatoriamente apenas enquanto 1) foram seguidas as suas

regras, quer dizer, enquanto os diretores dos bancos emissores seguiram as instruções transmitidas pelo mecanismo do padrão-ouro na forma de fluxos de ouro para dentro e fora da economia, e 2) predominou o sistema de concorrência nas economias participantes. Mas o padrão-ouro colapsou logo que houve países que passaram a seguir uma política monetária autónoma, independente dos fluxos do ouro, havendo para além disso quotas de importação e outras medidas protetoras que tornaram impossível substituir os fluxos de ouro internacionais pelos correspondentes fluxos internacionais de bens.

4. O que aqui foi dito não pretende necessariamente defender a reintrodução do padrão-ouro, nem uma situação em que todos os países economicamente importantes voltassem novamente a uma ordem de concorrência. O padrão-ouro tinha defeitos. Nomeadamente, na sua vigência a criação de dinheiro estava demasiado dependente dos acasos da produção de ouro.

No entanto, a experiência feita com o padrão-ouro ensina em que direção se deve procurar melhorar a ordem monetária internacional no sentido de um sistema de economias de concorrência. As melhores propriedades do padrão-ouro devem ser mantidas: o seu carácter automático, as regras rigorosas em que se baseava, a estabilidade das taxas de câmbio. Ao mesmo tempo os seus defeitos, a possibilidade de haver deflações e inflações, devem ser eliminados. Uma ordem monetária internacional, para ser apropriada a um sistema de economias de concorrência deveria, portanto, satisfazer as seguintes condições mínimas:

1. Deve funcionar automaticamente de modo a que os diretores dos bancos centrais não possam de caso a caso, arbitrariamente, determinar a política monetária seguindo critérios variáveis;

2. O mecanismo deve trabalhar o mais possível no sentido de manter as taxas de câmbio estáveis;

3. Deve introduzir-se um estabilizador no mecanismo que tenha o efeito, mais fortemente do que era o caso no padrão-ouro, de evitar tanto a deflação como a inflação.

IV. O Problema do Poder Económico

Compreender o que a mecânica de direção e o equilíbrio significam para as economias nacional e internacional ainda não quer dizer que se perceba o problema na sua totalidade. O outro aspeto da tarefa consiste em perceber quão difícil é impor na prática os princípios que se reconhecem como necessários. Porque neste ponto o debate teórico de conveniências transforma-se na discussão apaixonada de questões que têm a ver com os interesses das pessoas. Aqui trata-se de questões de poder. Isto significa que a política económica, como toda a política, está confrontada com o problema do poder. Da mesma forma como toda a História, a História Económica está repleta de abusos de poder. É verdade que o grau de controlo ameaçador por parte do poder económico varia conforme as ordens realizadas. Mas o abuso de poder existe sempre. Tudo depende de saber se as instâncias responsáveis percebem o que está a acontecer e atuam em conformidade. Qual é a posição que estas, ao

longo do desenvolvimento histórico, têm assumido face ao problema do poder?

1. Numa famosa decisão de 4 de Fevereiro de 1897 o *Reichsgericht* tomou uma posição de princípio relativamente à formação de cartéis. Declarou os contratos de cartéis admissíveis, e também permitiu bloqueios contra terceiros. O *Reichsgericht* defendeu a opinião de que as empresas de um ramo de atividade económica no qual os preços baixam demasiado deveriam poder unir-se, servindo esta associação o interesse da comunidade. Era de especial importância o *Reichsgericht* permitir até a aplicação de formas drásticas de luta para prejudicar o adversário diretamente – como, por exemplo, o boicote cujo princípio não se baseia em ultrapassar o adversário por meio de melhores serviços, mas antes em prejudicar o adversário com ações que perturbam e debilitam as suas relações de negócio. Deu-se, portanto, um privilégio de luta aos cartéis e às demais formações monopolísticas. Com base neste fundamento jurídico tornou-se possível a criação de cartéis e semelhantes formações na Alemanha. No ano de 1905, uma estatística fala da existência de 385. Nomeadamente na exploração de carvão, na indústria de ferro e aço, na extração de potássio e nas indústrias de tijolos e de cimento já existiam formações bastante sólidas.

Esta atitude perante o problema dos cartéis é de uma importância fundamental. O direito de liberdade contratual podia também ser usado para eliminar concorrentes e para – através de bloqueios, boicote, etc. – limitar a liberdade dos outros. O princípio de liberdade contratual entrou em conflito aberto com o

princípio da concorrência. Na era do *laissez-faire* a legislação não fez nenhuma tentativa profunda para encontrar uma solução definitiva para este conflito que eclodia constantemente e estava permanentemente a ocupar os tribunais. Segundo uma expressão de *Heckscher*, “o liberalismo nunca se decidiu claramente a favor da livre concorrência *à tout prix* versus a liberdade contratual *à tout prix* ou a favor da última contra a anterior”. Assim acontecia também na Alemanha. Agora a própria liberdade contratual era usada para criar uma situação em que, na prática, já não existia. Alegando a liberdade contratual, por exemplo, foi criado um sindicato do carvão face ao qual os comerciantes de carvão e os consumidores já não possuíam nenhuma liberdade contratual, porque estavam dependentes de um único vendedor, tendo de aceitar as suas condições.

Não se compreendeu, portanto, o problema de poder que aqui existia.

2. Na era das experiências, ou seja, no período a seguir à Primeira Guerra Mundial, o problema do poder económico deu impulso para novas e variadas medidas de política económica.

Cronologicamente, a primeira foi a tentativa da Lei da Socialização de 1919. A ideia-base desta lei era conferir um carácter obrigatório aos sindicatos existentes nas indústrias de extração de carvão e potássio. Quer isto dizer que no que diz respeito a estas indústrias a liberdade de atividade económica foi eliminada, na medida em que todas as empresas estavam a ser obrigadas a aderir aos sindicatos. Estas entidades autónomas de administração deveriam ser responsáveis pelo processo económico e ser geridas não apenas por empresas,

mas também por representantes dos trabalhadores e dos consumidores. Os antigos grupos de poder privados transformaram-se em corporações com caráter obrigatório, ou seja, *ganharam* em poder – mas deveriam assumir um caráter social. Tinha-se a esperança de poder solucionar o problema do poder económico por meio da participação nas entidades autónomas de administração sobretudo dos representantes dos trabalhadores – para além dos representantes de todos os restantes grupos de interesse. Os antagonismos deveriam ser resolvidos à mesa das negociações, devendo os grupos de poder, através da inclusão de todos os envolvidos, transformar-se em corporações “de serviço à comunidade”.

A tentativa falhou. E falhou precisamente por uma razão que também é de fundamental importância. A possível participação no lucro monopolista fez com que os próprios operários ganhassem interesse no monopólio. Deste modo a participação dos representantes dos trabalhadores conferiu aos monopólios um fundamento ainda mais amplo. Por conseguinte, os efeitos da lei eram totalmente diferentes daquilo que, por exemplo, *Rathenau* tinha esperado que acontecesse. A anuência, por parte do Estado, em relação aos aumentos dos preços do carvão, que tinham sido introduzidos apenas subsidiariamente, revelou-se extremamente eficaz na prática. De resto, o poder monopolístico saiu reforçado e não foi de modo nenhum controlado pelos representantes dos trabalhadores.

Keynes e outros acreditaram que o reconhecimento de órgãos semiautónomos no âmbito do Estado significava um progresso. Acreditava, com outros, que esses órgãos ou grupos poderiam promover o bem comum. A

experiência alemã não confirmou esta esperança, nem a experiência com as minas de carvão no princípio do século XX, nem mais tarde, na era nacional-socialista, as experiências com as corporações obrigatórias. O egoísmo de grupo tende a crescer de forma descontrolada, porque os grupos têm poder. Os funcionários, na luta com outros grupos ou com o Estado, defendem o interesse do seu grupo ou aquilo que pensam sê-lo, mas não o interesse do todo. A nível económico surge o confronto de monopólios bilaterais nos quais apenas se consegue alcançar um estado frágil de equilíbrio que tende para o desequilíbrio. O resultado são necessariamente lutas entre os grupos. O erro desta solução consistia em não se reconhecer o perigo da anarquia dos grupos. O desenvolvimento na Alemanha haveria de providenciar muitas ocasiões para aprender o que quer dizer anarquia de grupos.

3. A Alemanha fez uma segunda nova experiência em relação ao tratamento do problema do poder económico ao promulgar o decreto sobre cartéis de novembro de 1923. Com este decreto, do qual as minas de carvão e potássio estavam excluídas, tentou-se pela primeira vez na Alemanha avançar contra o *abuso* do poder económico. A posição de princípio deste importante decreto era a de que os acordos de cartéis tinham sido legalizados. Continuavam a ser legais, mas foram sujeitos à supervisão do *Reich*. Para tal criou-se no Ministério da Economia um departamento específico e fundou-se um Tribunal para Assuntos Relacionados com os Cartéis. O presidente deste tribunal tinha a tarefa, entre outros assuntos, de dar o seu acordo quando um cartel, através de ameaças de bloqueios e outras medidas, tencionava obrigar uma terceira empresa a juntar-se ao cartel.

Também esta medida, realizada com muita energia, teve um resultado surpreendente, indesejado. Ao princípio, os cartéis e seus defensores lutaram ferozmente contra a supervisão do Estado, que entenderam como uma desclassificação, uma revoltante interferência na liberdade dos empresários. Mas isto mudou rapidamente. Quando o Ministério da Economia, para combater os abusos dos cartéis, começou a favorecer a concorrência e a dar mais espaço de manobra aos mercados, o rancor dos cartéis virou-se contra a instituição da concorrência, que era denominada “reacionária” ou “*manchesteriana*” e em oposição à qual o princípio da criação de cartéis foi louvado como uma forma superior do desenvolvimento económico. Já não se considerava a supervisão estatal tão questionável – tanto mais que se conseguiu conquistar simpatia pela formação de cartéis também junto dos sindicatos. Deste modo, os interessados já não lutavam contra a instituição da própria supervisão estatal, mas em vez disso faziam-no tanto mais decididamente contra o método de fomentar a concorrência. Iniciou-se então a fuga da economia industrial da concorrência para o domínio do controlo estatal e dos cartéis. Neste período, o número dos cartéis alemães aumentou extraordinariamente: em 1925 eram 2500.

Com base na experiência do decreto de 1923, podemos essencialmente afirmar o seguinte: um controlo de monopólios que visa o chamado “abuso” do poder económico está condenado ao fracasso. O conceito de “abuso” não pode ser definido com exatidão. Como é sabido, os grupos de poder ganham por sua vez uma grande influência num Estado em que começam a proliferar. Por esta razão, o próprio Estado torna-se incapaz de contro-

lar os monopólios de forma eficaz. *A política económica não se deve voltar, em primeira linha, contra os abusos dos grupos de poder existentes, mas antes contra a própria formação de grupos de poder.* De outra forma não tem nenhuma possibilidade de resolver o problema. Temos aqui um ponto de fundamental importância, que mais uma vez não foi compreendido.

4. A política económica alemã encetou ainda outro caminho. Existia na Alemanha, e existe ainda hoje em muitos outros países, a opinião generalizada de que só seria possível resolver a questão do poder económico privado se o *Estado* assumisse ele próprio o poder económico.

Fizeram-se duas experiências neste sentido na Alemanha. São as únicas possíveis: a saber, primeiro a transferência do poder para entidades de planeamento centrais, públicas, mantendo-se a propriedade privada; e, segundo, a nacionalização.

A partir de 1936 a Alemanha passou a permitir cada vez mais que o processo económico fosse gerido por entidades de planeamento centrais. Este desenvolvimento fez com que os sindicatos mudassem de função, mas continuaram. Transformaram-se em departamentos da administração central. Por exemplo, o sindicato ferro-gusa passou a atribuir centralmente o ferro-gusa que antes tinha vendido na sua qualidade de monopolista. A burocracia dos sindicatos e a sua organização interna mantiveram-se essencialmente iguais. Igualmente, os grupos empresariais das indústrias de ferro e química mostraram ser componentes que podiam facilmente ser incorporadas no edifício económico da administração central. Os grupos de poder dos sindicatos e *trusts* que

antes tinham sido privados passaram a assumir a tarefa de elaborar as instruções globais de produção das entidades de planeamento centrais para as diversas empresas, a transmiti-las e a supervisionar a sua execução. Por outro lado, todavia, estes grupos de poder continuavam a exercer uma forte influência, pressionando as entidades centrais do plano com cujos diretores muitas vezes mantinham estreitas relações pessoais. Deste modo desenvolveu-se durante a Segunda Guerra uma ordem económica peculiar na Alemanha. Oficialmente, eram as entidades centrais do plano que dirigiam o processo económico; mas as decisões destas entidades do plano sofriam com frequência fortes influências por parte de grupos de poder privados – por exemplo, por parte de grupos de empresas, organizações da indústria, agricultura, etc. –, nomeadamente no referente a atribuições de matérias-primas. Aconteceu assim uma estranha fusão de poder privado e economia de administração central.

Deste modo, o problema do poder económico não se resolveu; antes pelo contrário, tornou-se mais grave. As pequenas e médias empresas eram reprimidas e veremos que a direção central do processo económico não solucionava a questão social – antes a agravava. Neste ponto provou-se a validade de um princípio de política económica cuja relevância dificilmente pode ser sobrestimada: o problema do poder económico nunca pode ser solucionado por meio de uma concentração de poder maior.

Mas qual foi a experiência com a *nacionalização* de monopólios e outros grupos de poder na Alemanha? Anteriormente já se tinham feito experiências deste tipo com fábricas de eletricidade, fábricas de gás, caminhos

de ferro, etc. – Hoje são feitas numa escala muito maior através da nacionalização de ramos de indústria inteiros na Zona Leste.

Começemos com as experiências que foram feitas com a nacionalização de alguns monopólios individuais, por exemplo dos caminhos de ferro, ou de fábricas de eletricidade. Em regra, os monopólios públicos têm seguido a mesma política que os monopólios privados. Do mesmo modo que os monopólios privados, tentam alcançar o ponto em que as receitas líquidas são as mais altas, o que, no caso do monopólio, diverge consideravelmente do ponto ótimo de abastecimento com bens. Muitas vezes a tendência de explorar ao máximo as posições monopolísticas era maior nas administrações de monopólios estatais do que nos privados. É que a direção de um monopólio estatal se considera no direito de proceder desta maneira porque as receitas vão para o Estado ou para a cidade, constituindo, portanto, um imposto indireto e não sendo aplicadas para fins privados.

O facto de os dois domínios da economia e do Estado se unirem resulta numa concentração que novamente agrava o problema do poder.

A experiência feita no Leste confirma o que foi dito. Só que aqui o perigo surge numa escala muito diferente, muito maior. Uma camada de funcionários que administram as empresas nacionalizadas domina o processo económico. Esta concentração de poder num lado aumenta a dependência e a falta de liberdade no outro. Frequentemente, ramos inteiros de profissões – por exemplo, os talhos – são destruídos e em vez deles é uma empresa pública que fornece a população com carne. Os trabalhadores passam a ficar dependentes da

administração central pública das empresas do Estado, acontecendo o mesmo com os consumidores.

5. A experiência alemã permite – como vimos – indicar exatamente quais os caminhos para a solução do problema do poder económico que *não* devem ser seguidos: nem a política do *laissez-faire* que permite que a liberdade contratual seja abusada e acabe na destruição da liberdade, nem uma supervisão de monopólios, que permite a formação de grupos de poder, querendo combater apenas os abusos. Para além disso ficou claro que um aumento da concentração de poder por meio de uma política de ordem corporativa – como na exploração de carvão na Alemanha – ou uma política de direção central da economia ou da nacionalização não resolvem o problema do poder económico. “Poder é poder, seja quem for que o exerça. E alcança o seu grau de perigo mais alto não em mãos privadas, mas precisamente na mão do Estado” (*Leonhard Miksch*).

Dito isto, voltamos ao próprio problema. Por que razão afinal o problema do poder económico é tão importante? Esta pergunta tem de ser respondida. Não há nenhuma era que não tenha de se ocupar com o problema do poder. A posse de poder provoca atos arbitrários, põe em perigo a liberdade de outras pessoas, destrói ordens tradicionais e válidas. No entanto, não há vida social sem posições de poder, porque para toda a vida em comunidade é necessário haver autoridade, seja no Estado, seja numa empresa.

Os amigos do poder minimizam o seu perigo, os seus adversários a sua indispensabilidade. Deste modo, o grande problema prático é dissimulado. Até o ilustre historiador *Jacob Burckhardt* foi inconsequente neste pon-

to essencial. Para ele o poder era “maligno em si”. Mas ao mesmo tempo viu o Estado como um “benefício”. Porém, nenhum Estado pode existir sem poder. Vencer este dilema talvez seja a tarefa decisiva de toda a política, inclusive da política económica.

O problema do poder económico existiu sempre. Mas desde a Revolução Industrial surgiu numa forma nova. Com a Revolução Industrial começou uma era de proliferação do poder económico. O excesso de poder económico é característico do desenvolvimento económico que até agora tem havido na Alemanha e noutros Estados industrializados: o poder de empresas individuais, o poder de grupos empresariais, de cartéis, de entidades centrais de planeamento ou também de associações de empresários e de sindicatos.

É solene princípio-base do Estado de Direito que a liberdade, assim como a esfera jurídica de cada cidadão, sejam protegidas em duas direções: a das ameaças por parte de outros cidadãos e a do próprio Estado, nomeadamente pela força coerciva de órgãos administrativos do Estado. Todavia, os portadores de poder privado podem eliminar os direitos garantidos da liberdade de outros. Isto implica também um forte efeito sobre as outras ordens dos homens. Seria possível mostrar como os grupos de poder privados e como as entidades centrais de poder mudaram também a vida política e a estrutura do Estado na Alemanha. Pôr termo ao conflito de tais tendências contraditórias é a exigência urgente que se tem de fazer a toda a política económica verdadeira.

O problema do poder económico é o reverso do problema da liberdade na moderna economia industrializada.

V. Liberdade e Poder

1. O espírito da *liberdade* ajudou a criar a industrialização – e esta industrialização tem-se tornado numa grave ameaça para a liberdade. Havia, no início da industrialização, a ideia da liberdade e hoje ela corre mais perigo do que em qualquer outra altura. Também neste ponto a História procede de forma estranha: alcança a liberdade e torna a voltar à falta dela.

Para os intelectuais de vanguarda do século XVIII e princípios do século XIX a liberdade era muito mais do que um assunto da economia e da política. Também não era uma mera doutrina, mas sim a única forma possível da existência humana. Essas pessoas tinham compreendido o sentido original daquilo que é a liberdade: sem a liberdade, sem a ação autónoma espontânea, o Homem não é “Homem”. Para os grandes moralistas desse tempo a liberdade é a *conditio sine qua non* de toda a moral; porque só o Homem cujas vontade e ação são livres está confrontado com decisões, só ele pode verdadeiramente fazer escolhas. “O obstáculo metafísico de toda a moral é a recusa da liberdade” (*Kant*). Apenas a livre decisão possibilita que se reconheça e realize a ordem dos valores obrigatórios morais. Aliás, apenas o Homem livre que observa e pensa independentemente consegue aproximar-se das verdades. Está comprometido com as leis da lógica, mas não com opiniões que são impostas por um poder exterior qualquer. Apenas o Homem livre é capaz de ter vontade própria. É esta esfera da liberdade que o Direito tem de proteger. No entanto, a política económica deve realizar a ordem livre, natural, de acordo com a vontade de Deus. Tão pouco como o Homem que está

inserido nesta ordem deve rescindir a sua própria liberdade, tão pouco deve desprezar a esfera de liberdade dos outros. Aqui, na liberdade dos outros, a sua pessoa encontra os seus limites. Respeitando essa liberdade dos outros, pratica humanidade. A liberdade – corretamente entendida – a humanidade e o direito completam-se, estão inseparavelmente unidos.

2. Hoje damos-nos conta de que este grande movimento, a desejada libertação do Homem da “sua auto-inflingida menoridade” – para mais uma vez citar *Kant* – está em perigo ou falhou. Na verdade foi da esfera económica, para a qual a liberdade foi tão útil, que surgiu primeiro a ameaça à liberdade. A libertação dos camponeses, a criação da livre circulação, a liberdade profissional, a liberdade contratual, o livre comércio e a eliminação de inúmeras obrigações antigas levaram ao desenvolvimento das grandes forças das pessoas economicamente ativas, abrindo deste modo a porta para o avanço da tecnologia e da industrialização. Mas rapidamente surgiram as posições de poder económicas que voltaram a ameaçar a liberdade. Assim, por exemplo, o trabalhador fabril passou a depender do fabricante que no mercado de trabalho local possuía um monopólio de procura de mão-de-obra. Inúmeros privilégios públicos desapareciam, mas já no século XIX o seu lugar foi ocupado pelo poder privado: grupos de poder sociais nos mercados de trabalho e exigências abrangentes de controlo nas empresas; daí, pressão económica e social. O indivíduo viu-se frequentemente confrontado com um grande, anónimo e prepotente aparelho do qual estava dependente. Muitas vezes a liberdade foi vista como o direito de cada um a reprimir a liberdade dos outros.

Hoje, misturados na economia, na sociedade e no Estado, existem blocos de poder, formações coletivas que têm surgido a um ritmo acelerado desde o início do século XX. Ainda mais: tanto o Estado como a sociedade baseiam-se parcialmente em tais blocos de poder. O indivíduo, na sua qualidade de membro de um coletivo, tem pouca liberdade. Apenas os diretores das sociedades coletivas são relativamente independentes. Por exemplo, é o consórcio que estabelece os preços e as condições de negócio, não o membro individual. A direção do grupo empresarial transmite as instruções aos diretores subordinados e os sindicatos estabelecem as condições para os contratos de trabalho, não o trabalhador individual. Lembramos o caso do trabalhador americano que não pode usufruir do direito legal de livre circulação, se ao mudar de sítio o sindicato do novo local de residência se recusar a admiti-lo.

Ultimamente a liberdade da pessoa está a ser ameaçada ainda por um outro lado, a saber, quando a concentração económica acontece juntamente com a reestruturação do Estado. Nesta situação, a ameaça à liberdade aumenta até ao extremo. Hoje, em muitos países, o poder económico junta-se ao poder público. As autoridades registam, verificam e regulamentam o dia-a-dia de cada um: onde deve trabalhar e qual o trabalho que deve fazer, onde lhe é permitido morar, se lhe são atribuídos bens de consumo e em que quantidades – tudo é decidido pelo Estado, que domina, parcial ou totalmente, todo o aparelho económico com todos os lugares de trabalho. Como pode, nestas circunstâncias, haver uma esfera de liberdade?

O Homem transforma-se numa partícula do aparelho público-económico anónimo – independentemente de pertencer à burocracia ou ao outro grupo que é dominado por funcionários. O indivíduo transforma-se num objeto, perdendo o seu carácter de pessoa. O aparelho é o fim, o Homem é o meio.

3. *Esta tripla ameaça à liberdade* – por parte do poder privado no lado oposto do mercado, da sociedade coletiva e do Estado que se associa a grupos privados de poder – é visível em todos os países, se bem que sob formas diferentes. O que está a acontecer hoje tem sido comparado com o Império Romano tardio e a sua queda. E com razão. Naquele tempo, o Estado obrigava os camponeses e artesãos a exercerem certas profissões, obrigava-os a executar determinados trabalhos, estabelecia os preços, controlava toda a atividade económica na cidade e no país. Por fim, a população do império passou a compor-se de indivíduos dependentes do Estado e escravos do Estado, e o resultado foi a ruína. Será que a Antiguidade em declínio apenas tenha seguido até ao fim o caminho que a Europa e o mundo estão agora a iniciar? É verdade que existem diferenças entre os tempos antigos e os dias de hoje; mas essas diferenças só fazem com que o perigo pareça ainda maior. A população hoje é muito mais numerosa e vive amontoada em massas mais volumosas. Mas sobretudo existe hoje um aparelho industrial e tecnológico que constitui um instrumento de controlo e poder que os tempos mais antigos desconheciam.

Nem só o desenvolvimento do Estado e da economia é responsável por esta ameaça à liberdade. Houve fortes movimentos intelectuais que contribuíram para a mesma tendência. Sobretudo o niilismo moderno. Com

razão pode perguntar-se: para quê a liberdade – se o próprio Homem nega a sua própria substância?

Foram desenvolvimentos políticos, económicos e intelectuais cujo efeito em conjunto levou a um resultado que não se pode levar demasiado a sério: as pessoas perderam a noção daquilo que a liberdade realmente é. Já não sabem apreciar o seu valor, tal como, em geral, não sabem estimar o valor daquilo que é necessário enquanto o possuem naturalmente. Assim, foi possível haver a opinião generalizada de que a liberdade deve ser sacrificada em prol de uma suposta segurança, embora – como vimos – não seja possível haver segurança sem liberdade.

Quem com *Lenine* elimina a questão da liberdade declarando que a liberdade é um “preconceito burguês” não compreende que se trata aqui, nem mais nem menos, do que do Homem enquanto Homem. Ninguém tem o direito de abdicar da sua própria autonomia moral deixando-se transformar num mero instrumento. Mas ao mesmo tempo ninguém tem o direito de obrigar o outro a abdicar da sua autonomia moral. Direitos abstratos de liberdade são importantes, mas não são um fim em si. Pelo contrário, servem o Homem livre, responsável por si próprio. Sob a forte influência dos progressos tecnológicos, muitas pessoas praticamente respondem afirmativamente à ameaça à liberdade por parte do desenvolvimento económico e tecnológico dos tempos modernos, fazendo dessa resposta positiva uma ideologia de falta de liberdade. Passa a dizer-se então: a liberdade e a humanidade são “liberais”. Visto que o liberalismo político foi superado, também já não há liberdade. Mas “a prática liberal do século passado não coincide com o ideal da

liberdade. Aquela pode ser rejeitada, revista, alterada; esta não pode ser negada – a não ser que se queira negar a própria vida” (*Canfóra*).

4. O desenvolvimento histórico revela um problema de princípio. *Também aqui estamos perante um dilema*. É evidente que uma concentração ainda maior de poder económico nas mãos do Estado, assim como a gestão direta do dia-a-dia económico por parte de entidades centrais do Estado, eliminam cada vez mais as esferas de liberdade das pessoas. Mas como é que seria se se estrabelesse novamente uma economia “mais livre”? Neste caso não existiria o perigo de grupos de poder privados utilizarem de novo a sua liberdade para limitar a autonomia e a liberdade de, por exemplo, os trabalhadores, os empregados, os comerciantes ou os consumidores? *Incidis in Scyllam cupiens vitare Charybdin?* Será de todo possível salvar a liberdade pessoal na economia industrializada? Haverá uma saída para este dilema?

Fazer esta pergunta conduz-nos outra vez à questão da ordem económica. Porque, dependendo da ordem económica – ou seja, dependendo do modo como a economia é dirigida – a esfera de liberdade e o direito de autodeterminação das pessoas são distintos. Para a dimensão da esfera livre em que a pessoa vive o seu dia-a-dia é fundamental que o processo económico seja dirigido por entidades centrais de planeamento ou por grupos de poder privados ou semipúblicos ou por muitos agregados familiares e empresas que operam com base nos seus próprios planos. A questão da liberdade, nos tempos modernos, está intimamente ligada à direção do processo económico moderno, à questão da ordem económica.

Mas será que a liberdade e a ordem são de todo compatíveis? Liberdade e ordem não são contraditórias. Uma condiciona a outra. “*Ordenar significa ordenar em liberdade*. Quando se ordena um processo, significa que se molda os fatores que o determinam de modo a que depois ele se desenrole por si próprio na direção desejada. Só é possível ordenar – em oposição a ‘regular’ – quando as pessoas se comportam de forma disciplinada” (*Leonhard Miksch*). Porém, um tal comportamento só é possível quando, com base no espírito de uma liberdade corretamente compreendida, se aceita as necessidades de uma ordem desejada. Apenas assim é possível conseguir coordenar todos os que operam na economia, sendo esta coordenação o que constitui a natureza da ordem da concorrência.

Evidentemente, faz parte da ideia de liberdade e também da ideia de ordem que a liberdade tenha os seus limites, mais precisamente que acabe onde começa a constituir uma ameaça para a própria ordem.

Entre a liberdade e a ordem existe ainda outra conexão: a liberdade leva ao aparecimento espontâneo de formas de ordem. Estas são justificadas na medida em que estão de acordo com a concorrência.

Assim, tudo culmina na pergunta: quais são as formas de ordem que asseguram a liberdade? Quais são aquelas que ao mesmo tempo limitam o abuso dos direitos de liberdade? É possível definir a liberdade de cada um de modo a que encontre os seus limites na liberdade dos outros? Será que estas formas de ordem são, de todo, aplicáveis no mundo industrializado? Para sustentar as pessoas hoje em dia é preciso um grande aparelho económico, técnico, coordenado em termos

de divisão de trabalho. Será que pode haver uma ordem económica onde as pessoas não sejam apenas os meios para alcançar o fim, não sejam apenas pequenas partes do aparelho? A questão da liberdade só pode ser resolvida se for tratada com a intensidade do século XVIII.

SEGUNDA PARTE: A Interdependência das Ordens

1. Cada tentativa de estabelecer uma ordem enfrenta o problema de que nem só a área para a qual é orientada, mas sim todas as ordens da convivência humana em todo o mundo se encontram abaladas até aos seus fundamentos. Desde a Revolução Francesa o grande movimento de subversão tem afetado, a partir da Europa, um país atrás do outro, estendendo-se até à Ásia. A rápida alternância das camadas de liderança ainda não chegou ao fim. A hierarquia social foi substituída por um estado amorfo que cada vez mais expõe as pessoas ao perigo da massificação. Da mesma maneira que o sentido da liberdade, também o sentido das ordens se tem definhado cada vez mais, não obstante as pessoas estarem nestas circunstâncias mais fortemente dependentes dele do que nunca.

Este desenvolvimento tem a ver também com mudanças nos métodos da direção económica. No tempo em que muitos produtos necessários eram produzidos na própria família, ou seja, quando a família era uma comunidade de produção “autónoma”, a direção da economia tinha outro significado do que quando os membros da família ganham dinheiro fora dela e a economia familiar se transforma cada vez mais numa mera comunidade de consumo. Certamente que antes da Revolução Industrial não foi raro o agregado familiar e a empresa estarem separados um do outro; assim, por exemplo, no caso das grandes propriedades agrícolas do século XVIII ou do início da Idade Média. Mas no artesanato, no comércio retalhista e nas propriedades rurais estavam juntos. Foi

a industrialização que alterou o panorama. A partir daí a separação passou a ser a regra. À volta das empresas industriais agruparam-se muitos agregados familiares dos empregados e trabalhadores que trabalhavam com meios produtivos que já não lhes pertenciam. Também sob outros aspetos a revolução económica alterou a estrutura da sociedade. Muitos ramos de artesanato foram desenraizados no século XIX. Quanto maior o número de entidades monopolistas, e mais tarde entidades da administração central, a dirigir o processo económico, tanto mais se reduzia o número de funções do comerciante, que passava a ser cada vez mais um distribuidor, frequentemente dependendo dessas posições de poder. Também na hierarquia da sociedade o comércio e o artesanato deixaram de ser os componentes importantes que durante algum tempo tinham sido.

Será possível fazer surgir um novo organismo social na Europa e em todos os países que se estão a industrializar? Ou seja, de novo uma estrutura verdadeiramente organizada da sociedade? Como? Também esta importante questão está muito estreitamente ligada à ordem económica que vai surgir. A ordem económica é – como sabemos – o conjunto das formas em que a direção do processo económico diário acontece concretamente em cada caso. E essas formas da direção da economia estão estreitamente ligadas à ordem da *sociedade*. Conforme a ordem económica, por exemplo, a camada dirigente da sociedade tem um carácter e uma estrutura diferentes. Uma ordem económica do tipo da administração central é diferente de uma ordem económica de concorrência. No primeiro caso, os diretores dos órgãos de administração central desempenham um papel determinante

nessa camada de líderes; no segundo caso não existem. A escolha da liderança processa-se de maneira diferente nas duas circunstâncias, tendo o resultado um caráter distinto do da ordem social. Depende também da ordem económica se esta ordem social se estabelece de baixo para cima ou se é criada a partir de cima. Dependendo da ordem económica, as diversas formações da ordem social assumem um caráter diferente: numa economia em que a direção está predominantemente a cargo de entidades centrais de planeamento, as cooperativas agrícolas, por exemplo, são veículos para impor os planos centrais referentes à produção agrícola. São ferramentas da administração central, instrumentos de entidades superiores, e têm de o ser. Uma coisa totalmente distinta são cooperativas agrícolas que se formam espontaneamente através da associação voluntária dos agricultores e por assim dizer, a partir de baixo. Precisamente no âmbito de ordens económicas onde não existem entidades centrais do plano. Aqui, exatamente ao contrário, as cooperativas têm a tarefa de apoiar a direção económica autónoma das empresas. Por conseguinte, quem quiser pôr em prática determinadas cooperativas deve ter uma clara noção da forma da direção económica que é compatível com esse tipo de cooperativas. O correspondente é válido também para os sindicatos.

2. Com a Revolução Francesa e com a industrialização, também a *formação do Estado* entrou numa nova época: a revolução trouxe a tentativa de realizar a ideia da soberania popular. Mais: trouxe o nacionalismo, a abolição das barreiras corporativas, a ideia de que os vários súbditos de direitos iguais têm de lidar com um Estado centralista. E, mais ou menos simultaneamente,

com a concentração da população, com a formação de novos grupos de poder e com a crescente dependência do Estado do decurso tranquilo do processo económico extremamente complicado e com a divisão do trabalho, a industrialização tem gerado novas tarefas para a formação do Estado cujas dimensões e características apenas pouco a pouco vão sendo compreendidas. Mas a experiência mostra que também este problema da formação do Estado no mundo industrializado alterado conduz diretamente à questão da constituição económica. Por exemplo: um Estado conforme o seu direito constitucional é um Estado federado com um carácter acentuadamente federalista. No contexto de uma guerra, porém, este Estado altera a sua ordem económica. Então, a direção do processo económico nesse Estado passa a funcionar de modo a que entidades centrais de planeamento sejam responsáveis pela sua gestão. Mais precisamente, são entidades centrais de planeamento do Governo Federal, uma vez que os diversos Estados federados são demasiado pequenos para dirigir o seu respetivo processo económico em separado, e que o processo económico do Estado Federal no seu todo está muito estreitamente interligado. Estas entidades do Estado Federal atribuem matérias-primas e mão-de-obra às empresas, supervisionam os planos de produção nas empresas industriais e na agricultura e estabelecem para os consumidores rações de produtos alimentares, têxteis, sapatos, etc.

Embora a constituição escrita continue a ser federalista, na prática passa a reinar o unitarismo. A vida de cada pessoa fica então, de forma decisiva, dependente das entidades económicas centrais da capital federal.

Sem que tivesse havido uma revolução do Estado, a ordem económica predominantemente de carácter de controlo central acabou por destruir a intenção da constituição federalista que apontava para a descentralização. Já este único exemplo revela que a *questão de saber como o processo económico diário é dirigido ou deve ser dirigido se impõe também quando nos aproximarmos de um lado completamente diferente, a saber, do lado da constituição política e do direito público.*

Até que ponto o “Estado de Direito” é compatível com as diversas ordens económicas? Que direitos fundamentais podem ser garantidos? É óbvio que o direito de livre movimentação e a liberdade da atividade económica não existem na economia de controlo central. Quais são os direitos básicos que restam? Qual é a influência que os grupos de poder económico privados exercem sobre o Estado de Direito noutras ordens económicas, de natureza preponderantemente mercantil? Até que ponto é que o direito autónomo de grupos de poder privados, por exemplo, nas condições gerais da indústria, dos bancos, das companhias seguradoras, etc. prevalece sobre o direito público estabelecido? Como é que o “direito auto-criado da economia” mudou a ordem jurídica do Estado? No mundo industrializado dos tempos modernos, estas perguntas são também muito importantes. É impossível hoje em dia falar de forma razoável sobre a implementação do Estado de Direito evitando este complexo de perguntas.

3. Que não se entenda mal o que foi dito. Seria errado pensar que a ordem económica é, por assim dizer, o fundamento sobre o qual se elevam as ordens da sociedade, do Estado, do direito e outras. A História dos

tempos mais recentes ensina tão inequivocamente como a História de épocas anteriores que as ordens públicas ou as ordens jurídicas, por sua vez, também exercem influência sobre a formação das ordens económicas. Aquando da ocupação da Alemanha no ano de 1945, os diferentes sistemas políticos no Oeste e no Leste levaram a que se estabelecessem nas diferentes zonas tipos totalmente distintos de direção económica. As ordens económicas de então foram determinadas pela diversidade das ordens públicas-políticas. Falámos do facto de a transformação da ordem económica, em resultado do aparecimento de grupos de poder monopolísticos, poder influenciar consideravelmente a formação de vontades no Estado (p. 103). Ora: a formação de monopólios pode ser provocada pelo próprio Estado, por exemplo através da sua política de patentes e da sua política comercial, da sua política de impostos, etc. Na História recente da economia e dos Estados, isto aconteceu com frequência. Primeiro, o Estado favorece o aparecimento do poder económico privado e a seguir fica parcialmente dependente dele. Não há, portanto, uma dependência unilateral das restantes ordens da ordem económica, mas sim uma dependência mútua, uma “interdependência das ordens”. Como e de que forma isto acontece eis uma pergunta importante.

Este efeito mútuo existe também entre a ordem económica e a ordem social. Não são apenas os métodos da direção da economia que dão forma à estrutura social; também a estrutura social, por sua vez, influencia a direção da economia. A experiência ensina que, por exemplo, uma classe de agricultores bem enraizada, independente, oferece uma considerável resistência à direção da produ-

ção agrícola por parte de entidades centrais de planeamento. Os agricultores querem pôr em prática os seus próprios planos económicos e a direção central da economia depara-se aqui com certos limites. A “constituição do Estado”, a “constituição da economia” e a ordem social, respetivamente, existem em mútua dependência umas das outras.

4. *Esta “interdependência das ordens” constitui um facto essencial da vida e, em particular, da vida moderna.* Ter consciência dela é uma condição prévia para a compreensão de todos os problemas tanto da política económica como também das políticas de direito e do Estado do presente. Vale pouco dizer vagamente que a política determina a economia, ao que outros respondem que é a economia que determina a política. É necessário que as pessoas se apercebam exatamente das formas de ordens e das suas relações mútuas. *Neste processo, tanto o pensamento como a ação vão sempre de encontro à questão da ordem económica.*

São sobretudo duas características que são significativas para este problema. Primeiro: é *inevitável*. Se refletirmos quer sobre justiça social, quer sobre a liberdade ou a paz entre os povos, quer sobre um problema – aparentemente – banal da política económica, do comércio retalhista ou do sistema monetário, vamos sempre parar à ordem económica. A questão é como um cruzamento na paisagem a que se chega vindo dos mais variados lados. Partimos de diferentes factos da vida. O caminho leva-nos sempre a esta questão, que assim revela ser uma questão crucial da nossa era. Mas isto não quer dizer de maneira nenhuma que afinal todos os problemas das ordens humanas e, em geral, do Homem possam ser solucionados apenas pela política de ordem económica. No

entanto, a seguinte tese é válida: nenhum movimento espiritual-religioso ou político resolverá estas questões, a não ser que consiga realizar a direção do processo económico quotidiano no âmbito de ordens económicas adequadas. Temos de nos acostumar ao facto de perguntas solenes sobre a existência intelectual e espiritual do Homem estarem inseparavelmente associadas a perguntas muito prosaicas da mecânica da direção económica. Os sonhadores não conseguem dar respostas a estas questões; vagas especulações passam por cima deste difícil e espinhoso assunto.

Em segundo lugar, o problema é da máxima dificuldade. Com o advento da Revolução Industrial, surgiram tarefas de ordenamento que parecem desafiar uma resolução. Vimos como as variadíssimas possibilidades de solução não fizeram jus à questão. É preciso ter cautela com a ideia de que seria possível, com base em sentimento e disposição, resolver os problemas de política económica de forma prática. Este assunto é – como ficou mostrado – em primeira linha um problema económico concreto que exige um pensamento exato, assim como grandes esforços. É certo que a solução deste problema concreto de política económica tem efeitos não apenas no domínio económico. Antes, tem igualmente um efeito determinante sobre toda a vida humana. É, por conseguinte, uma questão especificamente da política económica – e simultaneamente uma tarefa universal e histórica. Quem se ocupar dela deve, por exemplo, ter um amplo conhecimento da difícil incorporação de um “medidor de escassez” satisfatório na ordem económica moderna e, de um modo geral, conhecer a lógica efetiva da economia.

A industrialização e a mecanização apresentam tarefas de tal envergadura que há pessoas que querem fugir delas e regressar a uma comunidade rural de antigamente, à simplicidade de uma vida natural no campo. Os românticos anseiam voltar para os tempos da Idade Média ou ainda mais longe, para os tempos da antiga Grécia, quando *Hesíodo* escreveu o seu *Os Trabalhos e os Dias*. Mas os factos da industrialização e da divisão do trabalho generalizada não podem ser anulados, nem que seja só pela razão de que sem eles apenas uma pequena parte dos aproximadamente 2,3 mil milhões de pessoas que estão hoje a povoar a Terra poderia viver, ficando a maior parte condenada a morrer. Já não é possível fugir à questão da ordem económica.

TERCEIRA PARTE: A Questão Social

1. Se agora nos ocuparmos mais em pormenor da questão social, deste problema gigante que aparece como um enorme maciço montanhoso – cheio de perigos para o montanhista – temos, antes de mais, de nos aproximar gradualmente das dificuldades. As formas da questão social do século XX são totalmente distintas das dos tempos anteriores. Mas não são apenas diferentes – tornaram-se ao mesmo tempo mais graves.

“O antagonismo social que domina a nossa era ocorre entre os empresários e os trabalhadores industriais”, escreveu *Gustav Schmoller* em finais do século passado. Tinha toda a razão. A questão social surgiu numa era de industrialização e mecanização e depois da vasta legislação liberalista da viragem do século XVIII para o século XIX. Reinavam o livre contrato de trabalho, a liberdade de movimento e a propriedade privada. Mas enquanto a liberdade e a igualdade de direitos das pessoas pareciam estar política e juridicamente assegurados, os trabalhadores industriais não tinham liberdade em termos económicos e sociais. Dependentes, sentiam que estavam à mercê da supremacia do “capital” – como se dizia de uma forma grosseiramente simplista. Esta supremacia fazia-se sentir no mercado de trabalho e em cada empresa. A questão social dessa época consistia nas más condições de vida, na remuneração insatisfatória, nos longos horários de trabalho, no prejuízo da saúde, no trabalho infantil e na insegurança existencial de muitos operários industriais que em larga medida existiam no início e em meados do século XIX. Foi muitas vezes descrita e relata-

da em perturbadores testemunhos. A sociedade dividiu-se em dois grupos hostis. A questão social de então era mais do que uma crise numa área de vida. Em frequente mudança, haveria de se tornar na questão central da sociedade, da política interna e da cultura.

Marx agarrou a questão social do seu tempo com a força da sua paixão. Viu nela o agente do processo histórico a decorrer conforme as suas regras, ao mesmo tempo que passou a reduzi-la a um só ponto: associou-a à questão da propriedade. Na sua opinião, a questão social resolver-se-ia através do desaparecimento inevitável da propriedade privada capitalista e da criação da propriedade coletiva. *Marx* entendeu, portanto, a questão social e a questão da propriedade como *uma única* questão.

Na prática, conseguiu-se, no decurso do século XIX e no início do século XX, de uma maneira diferente do que *Marx* tinha imaginado, chegar perto da solução da questão social. As condições de vida dos trabalhadores melhoraram consideravelmente. Em muitos países industrializados o salário real subiu até ao triplo ou quádruplo.

Em primeira linha esta situação foi o resultado do próprio desenvolvimento económico-tecnológico. Quanto melhor os trabalhadores passassem a ser equipados com máquinas, ou seja, quanto maior fosse o produto do trabalhador, tanto mais alto poderia subir o salário. A melhoria da tecnologia dos transportes funcionava no mesmo sentido. Para além disso, a proteção do trabalhador por parte do Estado, a proibição do trabalho infantil, a limitação legal dos horários de trabalho, a inspeção das fábricas, os seguros de saúde, de acidentes e de invalidez tiveram efeito. A isso acresce ainda a autoajuda dos trabalhadores, que, através dos sindicat-

tos, mudaram as formas de mercado, de modo a que a procura monopolística ou parcialmente monopolística se visse confrontada com uma oferta também parcialmente monopolística.

2. É verdade que a questão social do século XIX não foi de maneira nenhuma solucionada por completo. Continuavam os antagonismos, a insegurança continuava a ameaçar os trabalhadores, nomeadamente em tempos de crise; a crescente acumulação de poder económico, sobretudo em grupos de empresas e sindicatos, estava já a anunciar a nova questão social. Simultaneamente, a própria política social de então contribuiu para provocar a questão social do nosso século.

Na era das experiências, ou seja, a seguir à Primeira Guerra Mundial, a questão social assumiu um novo carácter. Anteriormente tinha sido sobretudo a *injustiça* da distribuição a levar à intervenção de política social do legislador. Agora um novo problema passou a estar em primeiro plano: a *insegurança* na forma do desemprego de longa duração das massas. Não podemos esquecer que esta forma de desemprego não existia nas décadas antes de 1914. Mas nesta altura tornou-se um facto que começou a dominar as políticas social e económica e até a política no seu todo. Preciso só de lembrar o desemprego de massas na crise económica mundial.

Perante esta nova forma da questão social – digamos, face a este segundo tipo da questão social – desenvolveu-se uma nova política social. Já não era suficiente implementar “pontualmente” medidas isoladas de política social do estilo antigo. Antes pelo contrário, o ponto de vista da política social passou a dominar a totalidade da política económica da Alemanha e de outros países.

Tanto a constituição da ordem económica como a política conjuntural são postas inteiramente ao serviço de uma solução para a questão social. Neste contexto sobretudo duas linhas de desenvolvimento são de principal importância: o aparecimento de grandes grupos do poder social que é característico no quadro de política de ordem da época, e a política de pleno emprego, com a qual se tenta ganhar o controlo sobre a nova problemática. Ambas causam uma poderosa tendência no sentido de transformar a ordem económica. E, precisamente, na direção da gestão central do processo económico.

Isto significa novamente uma viragem decisiva. A partir daí, a questão social surge numa forma (terceiro tipo) com a qual hoje nos confrontamos diariamente. O trabalhador – e não apenas o trabalhador – passou a depender da máquina do Estado e de outros poderes públicos. Em muitos países o contrato de trabalho transformou-se numa relação de trabalho público-jurídico, cujas condições são estabelecidas pelo Estado. O trabalhador individual já não tem a liberdade de escolher o seu lugar de trabalho. Está sujeito ao trabalho obrigatório. As repartições de trabalho dirigem-no para uma determinada ocupação. Recebe os seus bens alimentícios através de uma distribuição central – o mesmo aplicando-se à sua habitação. Em caso de doença, acidente, invalidez ou desemprego, está dependente do seguro estatal. Um novo tipo de Homem está a nascer e consiste em pessoas em massa, dependentes do Estado. Passo a passo, toda a vida é nacionalizada.

Ligado a esta viragem está o facto de que a direção do processo económico revela graves defeitos. Certamente que a direção no estádio anterior também não

era satisfatória, como as crises e depressões claramente mostraram. Mas agora a direção defeituosa manifestasse, a nível nacional e internacional, não em ondas de desemprego, mas sim numa crónica falta de abastecimento de vastas camadas populares que, apesar do pleno emprego, são insatisfatoriamente abastecidas com bens de consumo. Para além disso, o dinheiro é desvalorizado através da expansão do volume dos créditos. Surgem inflações abertas ou acumuladas – o que leva à desvalorização das poupanças aplicadas em dinheiro. Eliminou-se uma insegurança – o desemprego –, mas a mesma política causou uma outra insegurança – a subsistência em caso de incapacidade para trabalhar devido à idade, etc. No momento em que a mecânica de direção da economia moderna deixa de funcionar, a questão social agrava-se.

Esta nova questão social não é apenas uma questão dos trabalhadores industriais, mas abrange todas as camadas profissionais – também os agricultores, artesãos, comerciantes e as profissões liberais. Este desenvolvimento ameaça-as a todas.

No século XIX a questão social tinha, por assim dizer, um carácter *privado*. Naquele tempo celebrava-se um contrato de serviço privado entre o empregador e o empregado. Sob o ponto de vista económico, a situação pouco favorável dos trabalhadores resultava sobretudo de dois factos: primeiro, o de, na sua qualidade de fornecedores de serviços, eles negociarem muitas vezes em formas de mercado com monopólios de procura ou monopólios parciais de procura que davam uma forte vantagem ao empregador na sua função de comprador; segundo, a oferta no mercado de trabalho tinha fre-

quentemente um comportamento “anormal”. Quando o salário estava a descer, apareciam mais trabalhadores no mercado – nomeadamente membros de família – que empurravam o salário ainda mais para baixo.

Hoje a questão social não tem carácter privado; o que condiz com o facto de que o carácter privado da vida está, em geral, a desaparecer cada vez mais. A relação de trabalho é muitas vezes um contrato de direito público. Em termos económicos, depois de muitos países terem transformado as suas ordens económicas predominantemente de carácter mercantil em ordens económicas predominantemente de controlo central, geralmente já não é o mercado que decide, ou seja, já não existe a troca de trabalho por dinheiro, mas sim a distribuição e a atribuição de postos de trabalho e bens de consumo.

3. Esta mudança da ordem económica levanta grandes questões em termos de política económica. Mas não é só isso. Neste ponto revela-se também a conexão das ordens em que o Homem vive. Quanto mais fortemente se impuser a direcção de controlo central do processo económico, tanto mais a formação da sociedade será feita de cima. Todas as ordens sociais têm a forma de uma pirâmide. Existe sempre uma classe de dirigentes. Nunca houve uma sociedade “sem classes” e não pode existir. No entanto, esta pirâmide pode, por assim dizer, ser construída de baixo para cima, ou – ao contrário – é o topo que decide como é que as camadas mais baixas hão de ser ordenadas. Ou são as famílias, os órgãos de autonomia locais que surgiram espontaneamente, as cooperativas, etc. que suportam a sociedade, ou estas estruturas são construídas ou dirigidas de cima para baixo.

Quanto mais a ordem económica se desenvolver em direção à economia de administração central, ou seja, quanto mais os funcionários desta administração central constituírem a camada decisiva dos líderes, tanto mais a ordem social perderá o seu caráter orgânico. As massas não consistem numa determinada camada social; as massas são uma condição que pode abranger pessoas de todas as classes. Quando a sociedade for sujeita à remodelação de que estamos a falar, a massificação desenrolar-se-á de um modo particular. O resultado é que todas as profissões passam a ter um caráter diferente – trate-se de agricultores, artesãos ou comerciantes, de trabalhadores ou empregados. A sociedade não é construída com base em forças espontâneas, sendo antes dirigida a partir do topo, e a sua organização está dependente de instruções que provêm dos funcionários das entidades centrais. Com isto, no entanto, o Homem individual é ameaçado no cerne da sua existência.

Neste processo histórico o Estado desempenha um papel particular. A peculiar e discrepante característica da transformação do Estado no século XX é o alargamento do seu poder através de múltiplas interferências no processo económico diário, enquanto que, simultaneamente, este mesmo processo passa a ficar cada vez mais nas mãos de grupos económicos que não só determinam as suas decisões de modo significativo como também o substituem em importantes áreas da sua anterior atividade.

É esta estrutura instável, sujeita a influências dos mais variados interesses, que tem a existência da maioria das pessoas na mão. Esta situação é ainda mais grave porque os homens modernos aceitam largamente a dou-

trina segundo a qual o Estado não está vinculado a leis morais. “Quanto mais crescerem os meios e o domínio do Estado, tanto mais perigosa se tornará a doutrina de que o Estado deve prescindir da moral. Tendo o Estado a ousadia de querer ser a medida de todas as coisas e anunciando ao mesmo tempo o seu próprio carácter moral, tem menos autoridade do que nunca para assumir a liderança ética da população. O Estado que reivindicava para si o poder de se elevar acima de vínculos éticos declara a sua área de ação um asilo da perversidade e, como um centro gravitacional, atrai a invariável maldade dos homens”⁷².

4. Deste ponto de vista, são compreensíveis as propostas de, através da “desconcentração do planeamento” e da “divisão da propriedade coletiva”, evitar os perigos sociais e económicos que resultam da economia de controlo central e da propriedade coletiva, sem abdicar deles por princípio. Já noutra ocasião nos ocupámos desta questão. Tais propostas não trouxeram nenhuma solução. Para usar uma imagem: no século XIX construiu-se um edifício de ideias com base nos conceitos da propriedade coletiva e da direcção central do processo económico, mais algumas outras ideias. Muita gente acreditava que nesse edifício as pessoas poderiam viver livremente sem a pressão da questão social e salvas da insegurança e da miséria. Este edifício de ideias foi erigido sobre o fundamento da crença num processo inevitável de desenvolvimento. Agora verificamos que a vida nele é totalmente diferente do que se tinha pensado, que

⁷² *Huizinga*, Wenn die Waffen schweigen, 1945, p. 186.

ela implica a ameaça da falta de liberdade e da privação de direitos sociais. Por isso propõe-se que sejam introduzidos nele alguns ajustamentos para prevenir estes perigos. Mas ajustamentos não podem ajudar o velho edifício: mudanças na técnica da direção central e na administração da propriedade coletiva não chegam. Por muito dignas de respeito que tais propostas sejam nas suas motivações, estão a dissimular a questão social do presente.

Sem que sejam concedidos os direitos de liberdade necessários, não pode haver solução para a questão social. Então não podem ser entidades centrais de planeamento a dirigir o processo económico do dia-a-dia; têm de ser os agregados familiares individuais a fazê-lo com os seus próprios planos. Enquanto o Estado dever ficar limitado à supervisão e à eventual determinação das formas nas quais o processo económico se desenrola, deve haver liberdade no âmbito dos mercados, inclusive dos mercados do trabalho. É este o objetivo.

5. O carácter da questão social mudou por completo. Porém, a maioria das perguntas, dos conceitos, das ideias e dos programas que hoje existem no mundo tem a sua origem na época passada, ou seja, provêm do tempo da questão social do século XIX. A maioria das pessoas pensa que a questão social de hoje, muito distinta, poderá ser resolvida com os meios da política social do século XIX. As opiniões movem-se ainda num mundo que já não é real. Quando um navio a vapor passa num rio, as ondas muitas vezes ainda batem nas margens depois de ele já ter passado há muito tempo. Precisamente isto é também válido para as ideias que dominam as políticas económica e social de hoje. O século XIX pas-

sou, mas as ideias que nasceram nele são ainda muito fortes. “A História Mundial faz exames da matéria de *Prima*⁷³, mas a escola dá a matéria de *Sekunda*” (*Alexander Rüstow*).

As perguntas que a História Mundial levanta destacam-se claramente: o estabelecimento de um processo económico o mais possível sem distúrbios; por meio disso a possibilidade de um abastecimento satisfatório de toda a população e, nesta base, também de uma razoável distribuição; estimulação das forças que motivam cada pessoa a realizar-se e enquadramento sensato destas forças no processo geral; através de tudo isto, a mais ampla realização possível de justiça, segurança e liberdade no convívio humano.

Mas as respostas oscilam entre duas antíteses antiquadas. A *primeira* antítese diz: propriedade privada *versus* propriedade coletiva. Foi exposta sobretudo por *Marx* com toda a força. Tendo uma visão perspicaz das posições de poder económico do seu tempo, *Marx* percebeu o que significava poder económico num ambiente em que as pessoas tinham, de resto, os mesmos direitos em termos políticos. Também viu que o poder económico privado estava com frequência associado à propriedade privada. Nesta medida era um realista. Mas pôs de lado toda a experiência histórica quando, na orgulhosa alegria de descobridor, achava que o poder económico podia ser eliminado por meio da propriedade coletiva. Neste sentido era utopista.

⁷³ No tempo em que o livro foi escrito, *Prima* equivalia ao décimo segundo e décimo terceiro anos do liceu alemão, sendo *Sekunda* o décimo e o décimo primeiro (nota do tradutor).

Desde então esta noção utópica instalou-se com grande tenacidade na mente de muitas pessoas e, embora tenha transitado da luta de ideias do século XIX, está a dominar as controvérsias do presente. As pessoas ainda hoje se defendem contra o facto de a experiência nos obrigar a reconhecer que, através da associação de grandes, ou também mais pequenas, entidades privadas para criar formações estatais muito grandes os poderes simplesmente aumentam ainda mais, e que a dupla concentração de poder que acontece quando o poder económico se une ao poder político, só agrava ainda mais a questão social.

Mas quem, mesmo assim, estivesse consciente do perigo sobrevalorizava muitas vezes as possibilidades de o contrariar através do controlo parlamentar do Estado. Sabemos precisamente pela experiência mais recente que nacionalizações ou socializações de grande alcance mudam o carácter do próprio Estado, que a administração do Estado ganha uma preponderância e que não é, de todo, possível controlar eficazmente a burocracia que domina as fábricas ou os ramos da indústria nacionalizados. Mantém-se a dependência do indivíduo desse superpoder anónimo. Nem o problema dos monopólios pode ser resolvido através da nacionalização ou da socialização, como já foi explicado.

A *segunda* grande antítese proclama: direcção central *versus* suposta anarquia da produção individual. Também este problema está geralmente tratado com o espírito do século XIX. Ainda não se superaram os erros dos saint-simonistas, em cuja opinião *laissez-faire* e concorrência eram conceitos idênticos e cujos argumentos ainda hoje são repetidos. Escutemos alguns desses argumentos: a concorrência levaria “a lutas mortais, nas

quais alguns sortudos triunfariam pelo preço da ruína económica de inúmeras vítimas” e a inevitável consequência de uma produção sem limites e desgovernada seria a permanente perturbação da conexão entre produção e consumo. Não haveria nenhuma visão geral que dominasse a produção dirigida por indivíduos isolados “que não conhecem nem as necessidades da economia e das pessoas, nem os meios necessários para as satisfazer”. Porém, a anarquia de produção e distribuição seria superada pelo próprio processo histórico, sendo na sequência de uma evolução naturalmente necessária substituída por uma ordem social orgânica.

A seguir, a direção central tornaria possível uma condução sensata do processo económico.

Com base no grande trabalho intelectual desenvolvido pelos economistas nos últimos cem anos, não é difícil criticar estas ideias da anarquia do processo económico e da superação da anarquia através da direção central. Sabemos hoje que *laissez-faire* e concorrência perfeita não devem ser confundidos, que, pelo contrário, o *laissez-faire* conduz muitas vezes a outras formas de mercado em vez da concorrência perfeita. Sabemos ainda que a direção do processo económico é inteiramente distinta consoante a forma de mercado e o tipo de sistema monetário realizados e que, embora seja verdade que as crises e depressões do século XIX e início do século XX foram muitas vezes causadas ou agravadas pelo fracasso do sistema monetário existente, isso não aconteceu porque o sistema de preços simplesmente falhava como instrumento diretivo, mas porque falharam os preços que se estabeleciam em formas de mercado específicas ou em determinadas ordens monetárias insatisfatórias.

Mas não foi apenas a crítica do processo económico supostamente anárquico que foi demasiado sumária e, por conseguinte, incorreta. A ciência mais recente mostrou que o outro aspeto da argumentação também é insustentável: a superação da suposta anarquia e a solução da questão social pela criação da direção central do processo económico. Análise científica e experiência prática mostraram quais são os problemas de grande alcance que surgem quando entidades centrais de administração pretendem assumir a direção do processo económico de um povo.

No entanto, a opinião pública ainda acha que a direção do processo económico que se faz com base em planos individuais de agregados familiares e empresas é anárquica; a maioria das pessoas não conhece as diferenças das formas de mercado. Poucas pessoas sabem com que rigor o processo económico está a ser dirigido na “concorrência perfeita”. Não se tem consciência da complicada interligação entre sistema monetário, formação de preços e direção do processo económico. Por conseguinte, o grande público ainda hoje acredita que o planeamento central é necessário para dar uma direção razoável ao processo económico. Em muitos países predominam ainda as ideias que chamaram a atenção e foram discutidas nos anos 20 do século passado. O observador desta confusão talvez se lembre da frase de *Goethe*: “Estamos todos a viver do passado e perecemos pela mão do passado”. Na realidade, estas ideologias obsoletas também servem de instrumentos nas mãos de determinados grupos de funcionários na luta pelo poder e na defesa das suas posições de poder.

Aliás, o habitual estado de espírito anacrónico de largas camadas da população, inclusive de intelectuais, tem como consequência que não notem o que acontece

em frente dos seus olhos: que os trabalhadores e empregados e a maioria das outras profissões são fragilizados na sua posição social pela eliminação do contrato de trabalho livre e da liberdade de circulação, pela obrigação de serviço, pela socialização e pelo planejamento central, e que as pessoas passam a cair num aparelho e nas mãos dos funcionários que o dominam. Ainda existe a ilusão generalizada de que a direção central é “social”. O uso do termo “social” dissimula o perigo que a socialização representa, precisamente, do ponto de vista social.

Ranke fala de passagem do seu desejo de “mostrar o momento do mundo no qual nos encontramos mais clara e indubitavelmente do que normalmente acontece”. Como é que o momento do mundo se nos apresenta, se nos esforçamos muito para o ter presente? A política do *laissez-faire* levou à criação generalizada de grupos de poder na economia. A política económica das experiências que tentou resolver o problema que resultou disso destruiu a medida necessária de constância dos dados e causou perturbações do processo económico no seu todo. Estas perturbações do processo económico geral provocaram o perigo do desemprego em massa. Para enfrentar este perigo, está-se disposto a sacrificar a liberdade por uma suposta segurança. A consequência é um reforço da tendência geral para a escravatura do Estado. Mas a privação dos direitos de liberdade leva à pior de todas as consequências: “à destruição da substância do Homem” (*Arthur Koestler*).

A questão social é hoje na sua essência a questão da liberdade do Homem.

QUARTA PARTE: Causas do Fracasso

I. A Decadência do Pensar

Enquanto desta maneira o problema da ordem política ganha constantemente em peso na era da industrialização, a capacidade de reconhecer e resolver o problema é cada vez menor. O que o assunto exige e a capacidade de resolvê-lo vão em direções opostas. É verdade que ultimamente não é raro falar-se de economia dirigida. Entende-se por isto certas intervenções do Estado, mas não há uma percepção clara do tipo e da dimensão da tarefa, nem das consequências que os métodos de solução possam ter.

Como é que se chegou à situação de não se reconhecer este problema vital?

1. A tarefa de perceber quais são os problemas de direção económica que a ordem económica tem para resolver, como cada uma das medidas económicas isoladas influencia a ordem global e depende dela e, para além disso, compreender ainda a interdependência das ordens excede o horizonte da maioria das pessoas. De resto, o pensamento das massas é influenciado pela propaganda de partidos políticos e económicos. Os grupos de poder e as ideologias de grupos de poder entram em conflito em público e os *slogans* da propaganda enchem as cabeças. Um número muito grande de pessoas cai num estado de massificação; mas as massas pensam em conceitos coletivos e sem espontaneidade; adoram o mito, não a razão. O pensamento em termos de ordens

tem muito pouco interesse para elas. Com a ordem económica sucedeu algo parecido com o que sucedeu com a técnica. Enquanto que antes da industrialização muitas pessoas compreendiam tecnicamente as ferramentas que usavam, hoje já não é o caso. A carroça que se usava antigamente podia com relativa facilidade ser compreendida em termos técnicos; o mesmo já não se passa com a locomotiva, o metro, o automóvel de hoje. A maioria das pessoas utilizam-nos sem terem sequer um vago conhecimento da sua construção e dos seus problemas. De forma parecida, antigamente cada indivíduo conseguia compreender a ordem económica: por exemplo, o agricultor que era ele próprio o produtor da maioria dos bens de consumo ou o artesão que fornecia um pequeno grupo de clientes. Hoje, desde a industrialização, a ordem económica, com a sua engrenagem e a sua complicada mecânica de direção, escapa ao pensamento do dia-a-dia. Raramente alguém conhece, por exemplo, o funcionamento do moderno aparelho bancário, que constitui uma ordem parcial importante da ordem económica moderna e que está estreitamente ligado ao destino económico da maioria das pessoas. As pessoas desconhecem a ordem económica nas suas características essenciais – por muito importante que isso seja para a sua existência.

2. No entanto, isto responde a apenas uma parte das perguntas levantadas. É que se verifica que são muito poucos, não apenas na multidão do povo, mas também na camada dos líderes, aqueles que estão a reconhecer o problema. Também para eles é muitas vezes pouco claro o que a *direção do processo económico* realmente quer dizer. Neste aspeto, a situação é completamente distinta da si-

tuação relativa à tecnologia em que existem peritos em número suficiente que conhecem as conexões que são impenetráveis para os leigos. Qual é a razão pela qual em questões de política económica a camada dos dirigentes – com a exceção de poucas pessoas – não consegue ver a verdadeira tarefa, ou vê apenas uma parte? Esta pergunta é particularmente importante porque, no fim de contas e em todas as constituições, é a camada dos dirigentes que decide a política económica.

A resposta que se deve dar a esta pergunta é que a evolução das ideias de política económica vai avançando em direções que escondem o problema da ordem, sendo as ideias – como ensina a experiência – que a prazo determinam decisivamente a ação em termos de política económica.

No mundo industrializado eram inicialmente as ideias da economia clássica que tinham força criativa. Embora concebidas antes da industrialização, exerceram o seu poder – ainda que com cada vez menos força – até pelo século XX adentro. Os clássicos tinham a clara percepção de que o processo económico de divisão do trabalho era uma tarefa de direção difícil e multifacetada. Já isto era uma eminente conquista que o tempo posterior não conseguiu acompanhar. Apercebiam-se também de que esta tarefa só poderia ser cumprida através de uma ordem económica adequada. Esta era igualmente uma importante percepção que também em larga medida se perdeu outra vez mais tarde. Não obstante, a política económica, na medida em que estava sob a influência dos clássicos, não foi suficientemente orientada para o problema da ordem. Pensava-se que a “ordem natural” na qual o processo económico seria dirigido automatica-

mente pelos preços de concorrência, realizar-se-ia *espontaneamente*. E que para prosperar o corpo da sociedade não precisaria de “nenhuma dieta determinada com precisão” (*Smith*), ou seja, de uma determinada política de ordem económica. Assim chegaram a estabelecer-se formas de ordem no âmbito das quais a direção do processo económico revelava consideráveis defeitos. A confiança na auto-realização da ordem natural era exagerada.

Marx, por outro lado, chegou à análise da direção económica na chamada sociedade capitalista sobretudo através da pergunta: como é que acontece a exploração dos operários, e como é que se supera a exploração? Acreditava numa lei de evolução natural inevitável da sociedade que asseguraria uma solução feliz sob a forma de uma associação na qual reinava a propriedade coletiva. Como é que o processo de direção deveria acontecer nessa associação não era problema para ele. Deixava a solução da tarefa à História, não se preocupando com ela. A pergunta, por exemplo, sobre como é que se deveria incorporar um medidor de escassez na ordem económica do futuro não fazia sentido no seu sistema. Assim aconteceu que os seus seguidores na maioria dos casos também não vissem o problema – até que a realidade os obrigava a fazê-lo.

Por fim, a prática da política económica em muitos países está hoje dominada pela resolução, de forma *pontual*, das questões da economia política. Aqui, no pensamento pontual, encontramos talvez o elemento mais forte que oculta o problema da ordem da política económica. Surgiu para ganhar nova vida sobretudo desde os anos 70 do século passado e significa uma recaída para o mercantilismo. Ignora a conexão geral de todos os fenó-

menos económicos. Considera as políticas monetária, dos cartéis, comercial, referente aos artesãos, etc. como áreas profissionais isoladas que devem também ser tratadas separadamente.

A origem desta atitude intelectual tem raízes profundas. Sempre que o pensamento em ordens degenera, começa-se a pensar e a agir de forma pontual. Aliás, o pensamento pontual é natural sobretudo para tais grupos da camada dirigente que nos nossos dias têm uma grande influência sobre a política económica em muitos países: a saber, para os funcionários e os diretores de grupos de poder económicos.

Os funcionários nos serviços competentes administram as suas repartições. Cada um conhece a sua área específica, por exemplo, a repartição de divisas ou a repartição de têxteis. São poucos os que têm uma visão dos efeitos que, por exemplo, a formação de cartéis de têxteis ou um decreto de regulamentação de divisas tem sobre o processo no seu todo. No entanto, no que se refere aos grupos de poder, estes atuam sempre de forma pontual. Os grupos de poder da indústria, por exemplo, exigem aumentos das tarifas alfandegárias ou cartéis obrigatórios; os grupos de poder dos trabalhadores exigem aumentos de salários; os da agricultura exigem a garantia de preços por parte do Estado. Quais as consequências que daí resultam para o processo no seu todo é uma questão que está fora do horizonte desses grupos.

Nenhuma máquina se constrói através da montagem arbitrária de algumas peças de fundição, rodas ou tubos. A máquina no seu todo é um produto que tem um objetivo, e o objetivo exige que todas as partes estejam de um determinado modo coordenadas entre si.

Também a ordem económica é uma formação com um objetivo, embora de um tipo completamente distinto. Quando a política económica é praticada de forma pontual, peça por peça, de modo casuístico e fragmentado, o Estado está a agir como uma pessoa que arbitrariamente junta peças de ferro. Em alguns países, por exemplo, o direito das sociedades promove a concentração industrial que é combatida tanto pela política adotada pelos cartéis como pelos artesãos.

A seguir a 1945, muitos países consideraram que equilibrar a sua balança de pagamentos era a sua tarefa principal. Para esse efeito atuaram em regra de forma pontual e, por conseguinte, sem sucesso. A importação é reduzida, a exportação é fomentada através de estímulos especiais, e para equilibrar um chamado défice são procurados empréstimos no estrangeiro. Ao mesmo tempo, a política financeira do Estado, as políticas de créditos, de salários e de preços são praticadas como se não tivessem nada a ver com a balança de pagamentos e como se, por exemplo, um aumento do poder de compra monetário devido a um défice orçamental do Estado ou uma política de juros baixos não aumentasse o poder de compra no país, dificultasse a exportação e fizesse crescer a importação, ou seja, como se não perturbasse o equilíbrio dos pagamentos estrangeiros. Contudo, as questões da balança de pagamentos não são um problema específico, isolado. A única maneira de as resolver é passar a dirigir os processos económicos no seu todo de forma satisfatória nos países envolvidos.

Em resumo, portanto, era primeiro a confiança na auto-realização da ordem natural, depois a confiança num processo de evolução inevitável e, no fim, ainda o

avanço do pensamento pontual que em conjunto criaram uma mentalidade em cujo contexto a construção de uma ordem económica satisfatória não parecia ser a tarefa fulcral que na realidade é.

3. Quando não se reconhece uma questão crucial, há inevitavelmente outras questões que vêm ocupar o seu lugar. Quais foram as questões que ocuparam o lugar da questão da política da ordem económica?

Foram sobretudo três: a questão da propriedade que as pessoas se habituaram cada vez mais a ver como a questão crucial das políticas económica e social, a questão da constituição laboral nas empresas e a questão do pleno emprego, que a maioria dos Estados vê hoje como o objetivo da sua política económica. Todos estes três conjuntos de questões são de grande importância. Serão tratados num outro sítio. Mas seja qual for a que estiver em primeiro plano, verifica-se sempre que não toca no problema da direção. O problema da direção tem a ver com o processo económico no seu todo.

Acontece, por isso, que a política económica dos Estados não é adequada ao problema da política de ordem. Conforme os erros de pensamento cometidos, é hoje em parte determinada de modo pontual-fragmentário e em parte de forma ideológica. Em parte existem medidas de política económica e jurídica isoladas e desconexas, em parte reina a controvérsia à volta de palavras carregadas de sentimento, como capitalismo e socialismo. Como se fossem moedas, estas palavras são empurradas de um lado para outro. Mas não se vê a realidade. O que domina o campo são ordens inúteis e palavreado intelectual, as ideologias de grupos de poder e as doutrinas de sonhadores. Ainda por cima as frentes

não são corretamente traçadas. Acontece que às vezes pessoas que levam a liberdade do indivíduo muito a sério pugnam por ordens económicas que constituem uma ameaça para a liberdade. Não é de admirar que tais experiências falhem.

II. Ordens Instáveis

1. “Quando o pensamento se desmorona, desmoronam-se as ordens” (*Confúcio*). A nossa investigação tem demonstrado sempre que é a instabilidade das ordens que caracteriza o desenvolvimento moderno da economia. Independentemente de serem realizados monopólios, oligopólios, ou o terceiro sistema monetário, ou ordens parciais, por exemplo do mercado das divisas, ou ordens corporativas, ou se se tratar de inflação acumulada, existe sempre o facto da instabilidade. Quando se fala da instabilidade do capitalismo não se compreende bem o problema. A causa da instabilidade não foi um místico capitalismo, mas sim o desmoronamento do pensamento em ordens. O erro foi que à partida não se criaram as condições para o estabelecimento de uma ordem estável e não se evitou assim profilaticamente uma instabilidade; em vez disso deixaram-se as coisas correr permitindo que a instabilidade se instalasse. Depois a instabilidade foi assumida como um dado, tentando-se, com posteriores interferências no sistema global, reparar os danos e estabelecer um quase-equilíbrio. Isto é particularmente característico para a política de pleno emprego.

Em princípio, deve distinguir-se entre ordens estáveis e instáveis.

Entre estas deve distinguir-se novamente entre estabilidade externa e interna.

A estabilidade externa, ou seja, a possibilidade de durar por períodos de tempo prolongados, existe na economia de administração central. Não há equilíbrio do processo económico, é possível milhões de pessoas passarem fome devido ao fracasso da ordem económica. Mesmo assim a ordem não tem de mudar. É uma questão de relações de poder. O equilíbrio é substituído pela coerção. Uma influência muito grande neste contexto é também a existência de uma burocracia que por sua vez favorece a tendência para a longa duração.

A estabilidade interna existe apenas em duas ordens económicas:

a) Na economia autónoma. Também nesta ordem é possível que as pessoas passem fome, por exemplo, na sequência de más colheitas ou outras catástrofes. Mas aqui as causas situam-se, por assim dizer, num outro nível e não como na economia de administração central numa falha, por princípio, da mecânica de direção. Em anteriores milénios da história económica, a forma de ordem da “economia autónoma” que certamente nunca se realizou no seu aspeto puro mas sim, frequentemente, como forma de ordem predominante, tem dado um carácter estável às ordens económicas. O facto de, por exemplo no século XVI, o abastecimento da população que vivia na sua maioria no campo ter sido em larga medida feito autonomamente na propriedade agrícola, tendo as relações de troca com outras empresas e agregados familiares apenas uma função complementar, conferiu uma certa estabilidade às ordens económicas. Contudo, a economia autónoma como uma forma de

ordem estável já não consegue exercer as antigas funções, porque o processo de divisão do trabalho de hoje é demasiado abrangente.

b) A estabilidade interna também existe basicamente na concorrência perfeita. Porque a concorrência perfeita, devido ao funcionamento peculiar do sistema diretivo dos preços, possui uma mecânica que leva ao equilíbrio do processo económico e confere, por isso, estabilidade também à ordem económica em que esta forma de ordem predomina. É certo – o que não se pode sublinhar demais – que neste contexto é decisivo que o sistema financeiro esteja também incorporado no sistema de equilíbrio. Para além disso, também a economia autónoma que se faz valer em pequenas propriedades agrícolas, etc. trabalha no sentido da estabilidade das ordens.

Todas as soluções intermédias (entre a economia de administração central e a concorrência) são instáveis. Porque são, como se mostrou, ordens com “tendência para a transformação”.

2. Há quem conteste a importância que atribuímos à estabilidade das ordens. Serão as instituições assim tão importantes? pergunta-se. Não será a solução do problema antes uma tarefa ética que consiste na formação do Homem? Não é antes o Homem que é importante?

Desta maneira, o foco do problema desloca-se de uma forma claramente perigosa. Perigosa, porque as pessoas têm a tendência de subestimar a função da ordem. As pessoas observam, por exemplo, que uma ordem do tipo da economia de controlo central se aproxima e pensam que a ameaça não poderá ser assim tão grande, se apenas os homens melhorassem. Neste

contexto bem como em todos os outros não se dá conta de que o dia-a-dia económico que decorre em diversas ordens possui a sua própria lógica material. Se forem, por exemplo, as características de controlo central a predominar na ordem económica, existirá falta de exactidão da avaliação global e, por conseguinte, da direcção do processo económico. A liberdade individual tem de ser limitada por meio de ordens centrais e tanto o comércio exterior como os investimentos assumem a característica que descrevemos. Mesmo que houvesse um Marco Aurélio ou um Antonino Pio na liderança, o que é pouco provável, a sua melhor vontade não conseguiria vencer os defeitos de um tal sistema.

O melhoramento ético do Homem não é capaz de eliminar os defeitos da ordem, nem o desmoronamento do direito associado à ordem da economia de controlo central. O correspondente é válido para ordens de outro tipo. “Não existe nenhuma cultura onde as relações económicas não sejam dominadas por uma ordem económica na qual se possa procurar abrigo” (*Ortega y Gasset*). Tudo depende da decisão global. *A ordem geral deveria ser de forma a permitir que as pessoas vivessem as suas vidas de acordo com princípios éticos.*

É neste ponto que poderia dar-se a viragem para iniciar as discussões positivas, se não se levantasse uma importante pergunta: será que temos de facto a liberdade de criar uma ordem que consegue fazer isto tudo? Ou será que esta liberdade não existe? Haverá uma inevitabilidade do desenvolvimento?

XII. CAPÍTULO

O MITO DA INEVITABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

I. Introdução: As Ideias

1. Será que há uma lei de desenvolvimento a governar a História? E, por conseguinte, também o desenvolvimento em termos de política económica?

Será que a ordem económica de hoje se transformará necessariamente na ordem económica do futuro próximo – continuando, assim, numa sequência obrigatória interminável? A pergunta é de uma importância simplesmente decisiva.

Cada vez mais pessoas do século XX estão inclinadas a considerar a inevitabilidade como um dado adquirido. Sentem-se sujeitas a um processo histórico anónimo; levadas por uma corrente que as guia numa determinada direção sem que elas próprias possam determinar o rumo. Não deve haver praticamente discussão nenhuma sobre política económica que não chegue a este ponto. À maioria das pessoas parece ser impossível oporem-se ao processo de desenvolvimento. O “capitalismo” ter-se-ia esgotado. Teria de ser substituído, com a inevitabilidade de um processo da natureza, por uma

determinada outra forma de economia, por exemplo, pela “economia planeada”, pensando-se neste contexto numa ordem económica na qual os métodos de direcção central predominam. Seria precisamente este o destino inevitável do mundo industrializado.

2. As ideias que mais tarde vêm a dominar a humanidade nascem primeiro nas mentes de poucos. Também aqui é o caso.

As ideias das quais, por fim, nasceu a crença na inevitabilidade da História confluíram de lados totalmente distintos. Em primeira linha pensa-se em *Hegel*. E com razão. “A evolução é a primeira ideia concreta, enquanto o Ser e o Nada são abstrações vazias”, diz ele próprio para indicar a sua posição-base. Tudo o que é real parece-lhe um desenvolvimento do intelecto que se desenrola com necessidade dialéctica e que pode ser entendido pela lógica. Para *Hegel* a razão já não é um dado estável; antes evolui na História da humanidade com a consequência implacável de um processo lógico. Precisamente, a razão do mundo foi “entendida e apreciada” por *Hegel* “como o gestor e orientador uniforme e superior de todo este variado espetáculo, como diretor das marionetas da História” (*F. Meinecke*). Já numa publicação de juventude *Hegel* dizia: “Cada uma” (quer dizer, política, religião, violência, astúcia, etc.) comporta-se como uma força absolutamente livre e independente. Sem ter consciência de que são todas instrumentos na mão de poderes mais altos do destino primordial e do tempo que vence tudo que estão a rir-se daquela liberdade e independência”. E mais tarde, em 1816: “Mantenho que o Espírito Universal deu a voz de comando para avançar e a um tal comando obedece-se; este Ser

caminha por pedras e paus, irresistivelmente como uma falange blindada, cerrada e com um movimento tão impercetível como o do sol”.

Por muito grande que seja a distância entre *Hegel* e o Romantismo – na criação da imagem histórica tocaram-se. Os românticos sentem-se envolvidos na história da família, do ambiente, do povo. A historização de todo o pensamento, todo o sentimento e todas as ações humanas, a “entrega entusiástica” à História faz parte da sua maneira de ver a vida. Tudo o que cresce no decurso da História aparece-lhes justificado – quer se trate do direito, de formações de Estados, de movimentos intelectuais. Do espírito do irracionalismo nasceu no Romantismo a crença de que o Homem está totalmente entregue ao momento histórico em que vive e à evolução da qual esse momento nasceu. Via *Nietzsche* e a filosofia existencial, que são rebentos do Romantismo, os seus efeitos vão até aos nossos dias. *Hegel* e o Romantismo estavam alheios à Revolução Industrial. Mas esta Revolução Industrial que desde o início do século XIX se foi impondo e alargando com a força de um fenómeno natural para horror de muitas pessoas parecia ser de facto um processo inevitável. Um outro movimento, o movimento naturalista-positivista, concebeu as suas ideias de inevitabilidade baseadas na vivência desta Revolução Industrial. Já naquele tempo se dizia que a economia moderna se desenvolveria com forçosa necessidade em direção ao planeamento central da economia. A maioria das pessoas lembra-se neste contexto de *Marx*. Não com total razão. *Marx* apenas deu uma forma específica a esta noção. De um modo mais universal, já tinha surgido mais cedo. Uma das versões mais antigas toca-

nos mais fortemente a nós, que vivemos hoje: a doutrina dos saint-simonistas de 1829/30. Como já se mostrou várias vezes no decurso desta exposição, *Saint-Simon* e os saint-simonistas pertencem, de facto, aos fenómenos mais característicos e mais significativos que inspiraram a nossa era. Quão grande era, e continua a ser, a sua influência revela já o próprio facto de que criaram conceitos como socialismo, individualismo, industrialismo e outros; ou seja, conceitos que passaram a ser evidentes para o pensamento de gerações posteriores. Estimulados pelas ciências naturais, que naquele tempo somaram êxito atrás de êxito, *Saint-Simon* e os seus adeptos procuravam uma lei que governasse o processo histórico do mesmo modo como a lei da gravidade rege a natureza. E acreditavam ter descoberto esta Lei da História na “Lei do Progresso”. Consideram a humanidade como um Ser coletivo que se desenvolve progressivamente segundo leis. Neste Ser coletivo a pessoa individual desaparece por completo tendo consciente ou inconscientemente de seguir a lei do desenvolvimento da humanidade. Foi inevitável a humanidade ter passado por certas fases da sua existência, épocas orgânicas alternando com épocas críticas. A última fase crítica terá começado com a Reforma, estando agora a aproximar-se do seu fim. As épocas críticas seriam também necessárias, até úteis e portadoras de progresso. Assim, na última época crítica, por exemplo, terá aumentado o grau de socialização das pessoas; igualmente o nível de exploração dos operários terá diminuído. No entanto, a nossa época crítica aproximar-se-ia então forçosamente de um novo estado orgânico que consistiria numa associação de todos os operários. Significaria o estágio final do desenvolvimen-

to humano. Esta é exatamente uma característica essencial do saint-simonismo e de todas as correntes afins, que por fim chegaram a influenciar uma considerável parte das ciências sociais do século XIX, que com a lei de desenvolvimento que descobriram queriam explicar não apenas o passado, mas também determinar o ponto em que se encontra o presente, fazendo prognósticos que, segundo a sua convicção, tinham um fundamento científico na lei do desenvolvimento.

Como é que se apresenta a economia do futuro, segundo os saint-simonistas? Nela não há concorrência; porque a concorrência é uma característica da época crítica cujo fim estamos a viver. A época orgânica do futuro mostra uma face diferente: direção do processo económico por parte de uma entidade central, racionalização e mecanização vindas de cima, rápida industrialização, organização de todo o trabalho para um objetivo comum, instrução por parte dos serviços públicos a cada pessoa individual sobre o que deve trabalhar. A liderança da economia está entregue a cientistas e técnicos que constroem a organização da sociedade e calculam com exatidão como o processo económico haverá de decorrer. Tudo isto existiria de forma incipiente já no presente, quer dizer à volta de 1830: assim, por exemplo, os bancos modernos a partir dos quais a direção central da futura economia forçosamente se desenvolveria. “O sistema terá em primeira linha um banco central que no lado material significa o governo. Este banco administrará toda a propriedade, todos os meios produtivos, em resumo, tudo que hoje constitui o montante total da propriedade privada.”

Na opinião dos saint-simonistas seria inútil e tolo criticar este processo evolutivo ou tentar combatê-lo;

porque é necessário, resulta dos próprios factos e é bom. “A era dourada que uma tradição cega tem até agora situado no passado está à nossa frente.”

Esta era a crença dos saint-simonistas. *Marx* tinha outra crença que, no entanto, era parecida. Mas, devido à energia da sua personalidade e da sua profecia, teve um efeito mais profundo nas pessoas que os seus antecessores. A sua conceção é conhecida. Vaticinava a concentração do capital em poucas mãos; mas a concorrência matar-se-ia a si própria, “porque muitos capitalistas seriam expropriados por poucos”. E o número cada vez mais pequeno de magnatas capitalistas resultaria no crescimento de grande miséria, pressão, escravidão, degeneração e exploração dos trabalhadores. Isto seria “a lei absoluta, geral da acumulação capitalista” que conduziria necessariamente às crises e, por fim, à expropriação dos expropriadores. Por muito escuro que seja o quadro do presente delineado por *Marx* – ele está também dominado pela ideia do progresso. Porque finalmente, depois de a comunidade ter assumido a propriedade das imensas forças produtivas desenvolvidas pelo capitalismo, surgiria um estado de coisas muito feliz. Isso já constava do Manifesto Comunista (1847): “A velha sociedade burguesa com as suas classes e contrastes de classes é substituída por uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um constitui a condição prévia para o livre desenvolvimento de todos”.

3. São, portanto, fontes situadas longe umas das outras, das quais nasceram os ribeiros que por fim constituíram o grande rio da crença na inevitabilidade: o Positivismo, o Naturalismo, o Romantismo, a Metafísica de *Hegel*. Juntaram-se ainda outras fontes das quais nos lem-

bramos com menos frequência: por exemplo, a ideia do *laissez-faire*, segundo a qual a ordem natural impor-se-ia finalmente na lógica da História sem intervenção consciente dos homens. Todavia, foi o positivismo naturalista que se revelou como a corrente de longe mais forte, de forma que *é especialmente importante que nos ocupemos dele*.

Sem dúvida que mudou de caráter no decurso do século em que reinou. Embora muitas pessoas acreditem na inevitabilidade, apenas uma parte ainda acredita no progresso. Mais frequentemente encontramos pessoas que, embora considerando o desenvolvimento em direção à economia de administração central, à falta de liberdade e à massificação como necessário, tenham perante ele uma atitude cética ou pelo menos reservada. Há ainda algumas que com horror olham para o advento desse futuro, para esse declínio do Ocidente. Mas não se opõem, porque o processo lhes parece necessariamente inevitável. Assim, a crença na inevitabilidade chegou a tornar-se uma potência essencial no processo histórico do século XX.

Como todas as ideias, também esta se transformou, na sequência da sua expansão, num instrumento para outros fins que revelou ser útil como suporte à ambição de liderança de grupos de poder políticos. A vitória chegaria inevitavelmente – isto foi, e continua a ser, dito às massas. Retrocessos, miséria, crimes e fracassos que são da responsabilidade de uma camada de líderes são justificados com a indicação de serem necessários no processo irremissível da História. Nesta medida, a ideia é um suporte útil para qualquer amoralidade. Porém, nas lutas política e económica não foram apenas os funcionários da economia de controlo central que se serviram desta

tese – foram também os funcionários de grupos de poder privados, por exemplo dos cartéis, dos sindicatos e dos trustes. Se o desenvolvimento conduzisse inevitavelmente à monopolização ou à direção de controlo central da economia, então seria justificado. Evidentemente, não seria, então, muito coerente travar ferozes lutas de política económica ou política. Coerente seria deixar, com fatalismo, que o processo da História e também o da política corressem por si mesmos. Porém, o debate científico não deve discutir a tese popular e a utilização abusiva de uma ideia, mas apenas a sua versão científica. Deixemos então toda esta parte do problema de lado e concentremo-nos no cerne do verdadeiro assunto.

4. Em questão está o fundamento da política económica. Se de facto o processo económico se desenrola inevitavelmente, se a economia moderna industrializada, de facto, se desenvolve em direção à economia de controlo central – então a política económica de todos os países não é senão a executora do destino histórico, sem liberdade. O raciocínio científico deveria dedicar-se apenas à questão do aspeto deste desenvolvimento inevitável e do modo como se pode aligeirar o seu progresso. No prefácio de *O Capital*, *Marx* diz muito coerentemente: “Mesmo quando uma sociedade tenha descoberto a lei natural do seu movimento – e o objetivo final desta obra é desvendar a lei dos movimentos económicos da sociedade moderna – não pode nem saltar por cima de fases de desenvolvimento naturais, nem fazer decretos para as fazer desaparecer. Pode, no entanto, encurtar e mitigar as dores do parto”. O cão que ladra para a Lua poderá, quando a Lua mais tarde se puser, achar que a afugentou com o seu ladrar. Nós conhecemos a lei da

natureza e rimos do cão. Assim, também devíamos rir do ideólogo da política económica que esteja convencido de que pode influenciar o processo histórico – quando na realidade é inevitável.

Mas, se não houvesse a inevitabilidade do desenvolvimento político-económico, teríamos a liberdade de moldar a política económica de forma a corresponder às necessidades do Homem e do assunto.

Contudo, não é apenas o fundamento da política económica que está em questão, mas sim a liberdade do Homem em geral. Porque a tese da inevitabilidade do desenvolvimento, de um modo muito geral, contém a negação da liberdade. Nesta medida, o problema não pode ser levado demasiado a sério. Na doutrina de *St.-Simon*, por exemplo, o indivíduo não está livre no duplo sentido, se olharmos com atenção. Não é mais do que uma partícula dependente do Ser coletivo Humanidade. Este é um aspeto. Este Ser coletivo também está sujeito a um processo evolutivo irremissível. Esta é a outra falta de liberdade. O indivíduo é como uma folha numa árvore; uma parte dependente de um Ser que, por sua vez, também cresce e perece com inevitável necessidade natural. *Marx* tenta atenuar esta consequência falando do salto “para fora do domínio da necessidade para dentro do domínio da liberdade” que passaria a existir mais tarde, a seguir à ditadura do proletariado. Para alguém que acredita na inevitabilidade da História – como *Marx* acreditava – este salto significa um milagre. A regularidade da História seria interrompida de repente para iniciar o éon da liberdade. Mas, seja como for, na História do nosso tempo a lei da inevitabilidade e a falta da liberdade são válidas também para *Marx*.

Durante os séculos XVII e XVIII, a seguir às grandes descobertas das ciências naturais, os pensadores daquele tempo inquietaram-se com a seguinte questão: como é que a liberdade do Homem é possível, visto que existe um mecanismo regular da natureza ao qual o Homem também pertence? Esta antinomia era também uma das preocupações essenciais da filosofia kantiana. Nos séculos XIX e XX passou a predominar no pensamento das pessoas, lado a lado com a ideia da inevitabilidade do processo natural, também a ideia da inevitabilidade do processo histórico. Certamente que o problema não surgiu apenas no século XIX. Já tinha sido levantado muito antes; nomeadamente pelos Gregos. Será possível, no âmbito da necessidade do destino histórico, existirem espontaneidade, liberdade, responsabilidade e também culpa do Homem? Sob a influência da leitura de *Soulavie* sobre o reino de Luís XVI, *Goethe* escreveu a *Schiller* a 9 de Março de 1802: “Em geral é o incrível espetáculo de ribeiros e rios que, obedecendo à necessidade da natureza, vindos de muitos cumes e de muitos vales, se precipitam uns contra os outros e, por fim, causam o transbordar de um grande rio e uma inundação, na qual perece tanto quem a tenha antecipado como quem não a tenha previsto. Não se vislumbra nesta experiência colossal nada a não ser a natureza e nada daquilo a que nós filósofos gostaríamos tanto de chamar liberdade”⁷⁴.

⁷⁴ Troca de correspondência entre Schiller e Goethe nos anos de 1794-1805, 1914, editado por *H. A. Borchardt*, 2.º vol., p. 424.

Embora, portanto, a pergunta seja mais antiga: a forma específica como se respondeu à pergunta era a característica dos séculos XIX e XX. Uma determinada noção da inevitabilidade do desenvolvimento passou a ser um credo do Homem moderno.

Como problema geral, esta importante questão é assunto para o filósofo, o moralista e o poeta. O nosso interesse diz respeito somente à política económica que, na verdade, é parte essencial da História humana.

II. Contradições

1. É preciso um estranho artifício lógico para estabelecer a hipótese da inevitabilidade do desenvolvimento político-económico na sua forma naturalista-positivista. Certos conceitos gerais são transformados em objetos concretos ou pessoas: *Saint-Simon* e *Comte* transformam a "Humanidade" ou "a Sociedade" em personagens que agem. Para *Marx*, o suporte do processo histórico dos tempos modernos é o "modo de produzir capitalista", que "com a inevitabilidade de um processo natural produz a sua própria negação". Pensadores posteriores veem no "capitalismo" a entidade que faz tudo. Assim *Schumpeter*, por exemplo, relata o que este capitalismo conseguiu fazer na política, no direito, nas artes e o que, aqui e acolá, estaria a fazer em termos económicos. Também a "economia" foi olhada como o agente que exige e atua. Do ponto de vista lógico existe aqui sempre uma hipostatização; uma propriedade ou um conceito abstrato é transformado numa entidade ou pessoa independente que atua, cresce, envelhece, morre.

Esta operação, que é inadmissível em termos lógicos, é característica nomeadamente do Positivismo. Desde *Comte* e *St.-Simon* até *Sombart* e *Schumpeter* os positivistas, em conformidade com o seu programa, acreditam que estão a descrever factos e é nos factos que eles pensam encontrar as leis do desenvolvimento. Não se dão conta de que estão a hipostatizar – não obstante a crítica já o ter dito muitas vezes. Não descrevem factos, mas uma entidade que construíram, uma figura mítica. Este processo tem graves consequências, porque neste ponto o raciocínio do positivismo, desta importante corrente científica, cruza-se com o pensamento das massas, que, como é evidente, o torna consideravelmente mais rude. Tanto as massas do mundo industrializado como os ideólogos políticos perdem a realidade concreta de vista, sendo gigantes míticos, como o capitalismo, o imperialismo, a reação, o marxismo com os seus feitos a preencher o que acontece na época. Em todo o lado há hipostatizações, pensamento alegórico, personificação de forças históricas.

O mito é, como sabemos, a filosofia da humanidade na sua infância; a metafísica era mais cuidadosa quando operava com conceitos como *natura naturans* ou substância ou razão universal. O positivismo com as suas descrições não está a superar a metafísica retratando factos, antes volta para a descrição de entidades míticas e da sua evolução. A “humanidade” ou o “capitalismo” ou o “modo de produção capitalista” são vistos e descritos como Demiurgo, como capataz, como construtor da História e por isso da política económica, ou como o seu criador. Em termos da história intelectual é uma gnose secularizada. Não é “positivamente” dirigida a factos, mas antes a estas figuras míticas às quais é atribuída a causa dos vários factos

que são muitas vezes descritos com grande perspicácia. Trata-se – se se quiser dizê-lo assim – de uma metafísica primitiva. Entre outras coisas, isto já foi demonstrado, por exemplo, por *Dilthey* – o que, todavia, não impede os profetas da inevitabilidade dos nossos dias de declarar que a sua tese-base é positiva, ou seja, realista.

2. Isto leva-nos a um outro equívoco lógico. É descrito o “processo” em que uma tal entidade – ou seja, um conceito hipostatizado – se desenvolve. Pondo o processo histórico no centro e tornando-o criador de realidade histórica, o positivismo faz desaparecer desde o princípio a pessoa individual.

Este modo de ver positivista leva mais tarde ao resultado de que as decisões das pessoas perante o processo não são livres. Mas o que aqui é provado foi pressuposto à partida. Existe uma *petitio principii*. O retrato da História é desenhado arbitrariamente. Posteriormente já não se encontra o indivíduo – porque anteriormente já tinha sido eliminado. Deste modo, as pessoas habituam-se a ver na História apenas o processo geral da evolução.

O método é simples: primeiro, faz-se desaparecer o indivíduo, a pessoa que atua no meio do Ser coletivo “capitalismo”, “sociedade”, etc. e depois anda-se à procura da lei de desenvolvimento deste Ser; e, quando esta também não é encontrada, proclama-se como resultado que a liberdade do Homem não existe devido à inevitabilidade do processo histórico. Extrai-se da urna exatamente *aquilo* que antes se tinha depositado nela. É um jogo algo primitivo.

3. *Hegel* não tentava antever o desenvolvimento. Os positivistas que acreditavam poder encontrar a lei do desenvolvimento na descrição dos factos eram e são

mais corajosos. Desde *Comte*, os saint-simonistas e *Marx* até aos atuais discípulos de *Marx* está a tentar-se ler o futuro a partir do desenvolvimento de hoje. Naturalmente, o cuidado com que fazem isto não é sempre igual. Os saint-simonistas que falavam dos bancos industriais como sendo o começo de uma posterior direção central do processo económico tinham muito mais cuidado que *Marx*, cujo “salto” para dentro do reino da liberdade e para a sociedade sem classes continua a não ser verdadeiramente fundamentado.

Em todo lado, no entanto, encontra-se o seguinte encadeamento de silogismos: na História como decorreu até agora, é descoberta uma lei de desenvolvimento. Como esta lei – da mesma maneira que as leis da natureza – vai ser válida também no futuro, é possível fazer uma determinada previsão científica. O prognóstico cientificamente fundamentado confere força às doutrinas da regularidade do desenvolvimento. Por essa razão – e apenas por essa razão – essas doutrinas transformaram-se em evangelhos secularizados. Portanto, nesta argumentação, as leis de desenvolvimento que se pensa ter encontrado no processo como decorreu até agora são as premissas, e estabelece-se a tese de que serão válidas também no futuro. A conclusão é o prognóstico.

Na verdade não temos conhecimento de leis segundo as quais a História se tenha desenvolvido. Deveríamos evitar “considerar a nossa perspectiva histórica, sem mais nada, como a realidade da história universal”. Porque “as nossas noções são na maioria das vezes [...] meros reflexos de nós próprios” (*C. J. Burckhardt*). Mas, mesmo se uma tal regularidade do desenvolvimento tivesse sido comprovada e se descobríssemos leis que tenham go-

vernado o passado, não saberíamos se poderíamos contar com a sua validade para o futuro. Não são raras na História reviravoltas tão inesperadas que nenhum intelecto humano seria capaz de as prever. Os pensadores da História conseguem distinguir tendências essenciais das épocas e advertir para os perigos do futuro. Mas isto não significa construir prognósticos a partir de chamadas "leis de desenvolvimento".

A experiência confirma que a fundamentação lógica dos prognósticos é fraca. Por volta de 1830, os saint-simonistas acreditavam que segundo uma lei imutável de desenvolvimento iniciar-se-ia, a partir dessa data, a nova época orgânica do planeamento central. Aliás, o primeiro passo nessa direção já se teria dado. Na realidade seguiram-se muitas décadas de política económica liberal, de liberdade profissional, de livre circulação e de comércio livre. Mas quando, por volta de 1870, os defensores alemães do livre-comércio – com o seu líder Prince-Smith – acharam que a História provaria que, com inevitável necessidade, o futuro pertenceria ao comércio livre e à livre circulação, também estavam enganados. Pouco tempo depois começou a era do intervencionismo. E também os prognósticos de *Marx* revelaram-se errados precisamente em aspetos essenciais. A depauperação das massas que ele tinha vaticinado não aconteceu. Antes pelo contrário, na era da industrialização o rendimento real das vastas camadas dos trabalhadores cresceu mais do que alguma vez antes. Igualmente, o processo de concentração ocorreu de forma diferente do que *Marx* tinha pensado. Disto já se falou. Também em países onde a propriedade coletiva dos meios produtivos substituiu a propriedade privada – como na Rússia – isso não aconte-

ceu segundo a lei do desenvolvimento de Marx, ou seja, depois do “modo de produção capitalista” se ter plenamente desenvolvido e como contragolpe do proletariado industrial, mas sim num país agrícola com um desenvolvimento industrial incipiente, por razões políticas diferentes e com o efeito de forçar a industrialização.

III. Formas-Base do Pensamento da Política Económica

Em resumo, a doutrina moderna do desenvolvimento inevitável não tem um fundamento lógico tão estável como pensam os positivistas e os discípulos de *Marx*. Há três aspetos em que a argumentação entra em conflito com as leis do pensamento e da conclusão lógicas. Toda a conceção básica é vã e nula. Ocupemo-nos agora do conteúdo da própria doutrina confrontando-a com os factos.

1. Conforme esta opinião, a realidade económica e social consiste somente em coisas e atos que podem ser observados de fora. Da mesma maneira como observo de fora a pedra, a planta, a água, assim observo também os factos da História, da sociedade, da economia. Do mesmo modo como na natureza todos os factos estão ligados por leis, também o facto sociedade está ligado à lei do desenvolvimento. Apenas as relações dos factos com a sua regularidade podem ser objeto da ciência – seja uma ciência da natureza ou a sociologia ou as ciências económicas. (É típico que *Pareto*, por exemplo, com o objetivo de aplicar o positivismo coerentemente na sua teoria da troca, queira “descrever” o ato de troca visto de fora sem, porventura, partir dos planos ou das

avaliações dos comerciantes que fazem a troca.) O positivismo coerente – como desde *Comte* está a ser defendido em inúmeras variantes – vê, então, na sociedade uma enorme multiplicidade de factos exteriores que a lei do desenvolvimento transforma num conjunto. A lei do desenvolvimento corresponderia à lei da gravidade – já dizia *St. Simon*. Nesta visão da História não há desde o início lugar para personalidades, liberdade individual, convicções, ideias. Tenta-se “das leis da conexão da natureza deduzir o imperativo para a Sociedade” (*Dilthey*). É absurdo pensar que a pedra que cai possa ter liberdade e mover-se por iniciativa própria. Igualmente despropositado, para a maneira de ver positivista, é procurar liberdade por trás das ações e organizações dos homens: observamos, por exemplo, o efetivo processo de concentração de bancos e empresas industriais e descrevemo-lo como parte da lei geral do desenvolvimento – do mesmo modo como a queda da pedra devido às leis da mecânica. Observamos que a humanidade se organiza e que a sociedade organizada se move segundo a lei do desenvolvimento. É isto que devemos descrever. Da mesma forma que a queda da pedra pode ser calculada antecipadamente, assim também pode ser calculado o futuro desenvolvimento da sociedade, que resulta forçosamente de factos. “Os factos contêm o futuro dentro de si.”

2. Um recenseador com quem *Marx* concorda com surpreendente simpatia no prefácio da segunda edição de *O Capital* e cujas palavras reproduz em pormenor, descreve a opinião de *Marx* em breves palavras da seguinte forma: “Em consequência disso *Marx* preocupa-se apenas com uma única coisa: demonstrar, por meio

da investigação científica exata, a necessidade de determinadas ordens das condições sociais, e constatar o mais irrepreensivelmente possível os factos que lhe servem como pontos de partida e suportes. Para este efeito é inteiramente suficiente que, conjuntamente com a inevitabilidade da presente ordem, comprove também a necessidade de uma outra ordem na qual a primeira se tenha inevitavelmente de transformar – algo totalmente independente do facto de as pessoas acreditarem nisso ou não, estarem conscientes disso ou não. *Marx* olha o movimento da sociedade como um processo da história natural que é guiado por leis que não só são independentes da vontade, da consciência e da intenção dos homens, mas que, antes pelo contrário, determinam a vontade, a consciência e as intenções deles”. E a seguir lê-se na caracterização da crítica de *Marx*: “Isto significa que não a ideia, mas apenas a aparência exterior lhe pode servir como ponto de partida”. Os discípulos de *Marx* e os muitos seguidores de *Comte* e dos saint-simonistas não acrescentaram nada de importante a isto, e de novo surge o fenómeno surpreendente de que *quando os factos se desenvolvem com extraordinária rapidez, os pensamentos sobre este desenvolvimento ficam paralisados*.

3. Todos estes teóricos sociais são abertamente incompatíveis com a experiência histórica. Isto é demonstrado precisamente pelo desenvolvimento da própria política económica. As opiniões das pessoas, a sua atitude intelectual são muitas vezes mais importantes para a orientação da política económica do que os próprios factos económicos. “Isto era devido ao facto, que deve sempre de novo ser realçado, de a política económica ser

determinada não tanto pela realidade económica quanto pelas noções sobre esta realidade que existem nas cabeças das pessoas”, diz *Heckscher*⁷⁵ acerca da política económica da Idade Média e do mercantilismo. Quando na era do mercantilismo a política económica era orientada sobretudo para a proteção do aparelho produtivo e menos para o abastecimento da população, quando estava decididamente obcecada pelo medo relativamente à entrada de mercadorias, quando tentava vender o máximo possível delas para fora do país e deixar entrar o mínimo possível, quando baixava os salários tanto quanto possível, não estava obrigada a fazer isto pela realidade económica que existia nos séculos XVII e XVIII. É preciso conhecer as opiniões das pessoas de então sobre o Estado, sobre a política e sobre a realidade económica para compreender também esta política económica peculiar que exercia uma influência tão grande sobre o próprio desenvolvimento real.

Para a era da industrialização é válido o mesmo. Nos séculos XIX e XX a ideia do nacionalismo teve uma influencia decisiva na determinação da política económica e o mesmo se aplica à ideia da igualdade ou à ideia da segurança. Estas ideias ou noções fundamentais tornam-se “formas-base do pensamento da política económica” e são decisivas na determinação da ação política económica (a ideia, por exemplo, de a transformação de indústrias ou bancos em propriedade coletiva ser “social” tornou-se numa forma-base do pensamento da

⁷⁵ E. F. *Heckscher*, “Der Merkantilismus” tradução para alemão de G. *Ma-ckenroth*, 1932, Vol. 2, p. 47.

política económica; e igualmente a opinião de que o capitalismo se desenvolveria inevitavelmente percorrendo o seu caminho como um corpo celeste).

4. Quando em 1917 *Lenine* escreveu *O Estado e a Revolução* não tinha noção do problema do cálculo económico e das dificuldades da direção central do processo económico de uma economia moderna. O seu objetivo era “organizar *toda* a economia conforme o exemplo dos serviços do correio”. Mas logo que a revolução se tornou realidade, os próprios factos empurravam-no de encontro à questão central da economia e fizeram com que então – em *As Próximas Tarefas do Poder Soviético*, de 1919 – clamasse pela “contabilidade social”. Chamava à “contabilidade e controlo” a “questão nuclear da Revolução Socialista”. Mas então nada estava intelectualmente preparado.

Não admira: quem com *Marx* acredita na inevitabilidade do desenvolvimento histórico não considera o cálculo económico da economia de controlo central como um problema que deva ser de antemão superado mentalmente. Será o próprio processo histórico necessário a resolver a questão – deveria ser este o pensamento de *Marx*. Não seria conveniente ocupar-se com os pormenores do futuro para não se transformar em utopista. Se a razão dos homens não puder de facto fazer nada, se puder apenas constatar o processo inevitável, mas não influenciá-lo, então tais considerações preparativas não fazem realmente nenhum sentido. Com base numa crença, começou-se a construir uma casa sem plano de construção. A *ideia* do desenvolvimento inevitável era, portanto, responsável pelo *facto* de se ter iniciado uma experiência de economia de controlo central sem nenhuma preparação.

A negação desta significativa influência das ideias faz lembrar as palavras de *J. H. Merck*: “No nosso país acredita-se tão pouco na influência dos intelectuais como o agricultor pensa na presença do ar quando não há vento.”

5. Esta filosofia histórica da inevitabilidade como *Marx* e os seus discípulos a entendiam e que – apesar de toda a crítica científica – está hoje em dia a dominar as massas incorre portanto em várias contradições. Nela a experiência deveria impor-se pura e simplesmente; mas em vez disso transforma-se na figura mítica de um Demiurgo. Tiram-se as conclusões de teses que não são comprovadas. A consideração deveria ter a clareza da investigação científica; e precisamente porque se está a imitar certas ciências da natureza – nomeadamente a física –, há factos decisivos da história que não são reconhecidos – a saber, a influência do pensamento humano sobre o desenrolar da História. Se à partida se olhar para o Homem individual como sendo apenas uma marioneta e, em contrapartida, para a totalidade da sociedade ou do capitalismo como sendo a substância, se *a priori* se aplicar a ideia da lei da natureza à História sob a forma da lei de desenvolvimento, se *a priori* se eliminar a liberdade do indivíduo devido ao facto de se compreender a História meramente como a conexão de circunstâncias exteriores, se se ignorar os planos, as aspirações, as intenções e os critérios das pessoas, em suma, se não se prestar atenção ao pensamento e à vontade dos homens – então *tem de* se chegar forçosamente à ideia da inevitabilidade e *tem de* se negar a liberdade na História. Não se demonstra nada. Também neste caso é válido que são pensamentos anteriormente plantados que se desenterram no decurso da argumentação.

Não é por acaso que a crença na administração central e a crença no processo de desenvolvimento inevitável andam de mãos dadas. Quando *St.-Simon*, *Comte* e os *saint-simonistas* declararam que a Humanidade é um ser coletivo ou um corpo coletivo, ficou estabelecida a premissa decisiva para a conclusão de que este corpo se desenvolve conforme a lei da natureza da mesma maneira que o corpo de um animal ou como uma planta. E, por outro lado, a crença na economia de administração central deu um apoio decisivo à crença de que a história humana seria o desenvolvimento inevitável de um coletivo. A crença da inevitabilidade e o pensamento em coletivos completam-se.

XIII. CAPÍTULO

A REALIDADE HISTÓRICA

- RESULTADO PARA A POLÍTICA ECONÓMICA

Criticar o mito do mecanismo histórico não chega. – Mantém-se a pergunta sobre em que medida é que há inevitabilidade na história e em que medida é que uma política económica independente é possível. Que liberdade é que a política económica tem perante as forças históricas?

A resposta a esta pergunta não pode ser dada opondo um outro mito ao mito da inevitabilidade do desenvolvimento histórico, por exemplo a tese de a política económica ser completamente livre e poder fazer e deixar de fazer o que quiser.

Também neste ponto é necessária uma firme viragem para a realidade. A resposta a esta pergunta só pode ser encontrada através da análise de factos históricos. Deve examinar-se o momento histórico isolado, o ato isolado de política económica. O exame de tais processos históricos dá a resposta à pergunta fundamental sobre inevitabilidade e liberdade.

I. A Pergunta

Alguns exemplos: em quase todos os países a crise económica mundial de 1929/32 resultou numa política de fomento dos investimentos, na Alemanha levou à criação de emprego, à liquidação dos bancos através de letras garantidas pelo Estado, a uma política de fixação dos câmbios de divisas e, mais tarde, ao controlo de câmbios. Será que esta política era inevitável? No caso afirmativo, até que ponto? Ou era evitável?

Depois do congelamento dos preços em 1936 desenvolveu-se na Alemanha a inflação acumulada. Em muitos mercados a procura e a oferta deixaram de estar em equilíbrio; era o acaso que decidia quem recebia ferro em bruto, cabedal, têxteis ao preço estabelecido, ou não. Nestas circunstâncias a política económica via-se forçada a distribuir bens importantes (por exemplo, ferro ou cimento) centralmente, a verificar a urgência da necessidade, aproximando-se deste modo cada vez mais da economia de administração central. É certo que havia também muitos mercados que continuavam a ser livres. Era este desenvolvimento inevitável?

Ou: no mercado de divisas alemão onde, devido ao congelamento dos preços, o câmbio do marco estava demasiado alto, as quantidades de oferta e procura passaram a não coincidir, o que, a partir de 1934, resultou na distribuição central de divisas. Foi um acontecimento que praticamente decidiu o destino da futura política económica alemã. Pela simples razão de que então surgia a importante questão que em tais situações costuma sempre levantar-se: quando o câmbio do marco está alto demais, a exportação sofre uma relativa diminuição. É certo que a

importação é barata, mas é de pouco volume, porque apenas poucas divisas da exportação estão disponíveis para a importação. Portanto, o volume de negócios no comércio externo tende a diminuir. O que é que faz a política económica? A Alemanha nesse tempo escolhia o caminho de aumentar a exportação através do chamado processo de exportação adicional, ou seja, através de subsídios à exportação, aumentando desta maneira também a importação. Tentava, portanto, substituir o mais completamente possível a perturbada mecânica dos câmbios e preços das mercadorias. Era necessário seguir esta política económica? Ou teria naquela altura sido possível para os políticos económicos alemães agir como os poderes de ocupação anglo-saxónicos em 1947/48, que, na situação de um câmbio demasiado alto do marco, adaptaram a importação ao pouco volume da exportação, quer dizer, não tentaram substituir a mecânica dos câmbios por completo?

Ainda um exemplo dos mercados de trabalho: quando nesses mercados surgem monopólios parciais ou monopólios bilaterais, quando sindicatos e associações de empregadores se confrontam, não se estabelece nenhum equilíbrio estável. O perigo de greves ou *lock-outs* ameaça. Em tais formas de mercado o Estado tem com frequência instituído entidades de arbitragem, dotando-as de poderes especiais e declarando obrigatórias as suas arbitragens; por exemplo, foi o caso na Alemanha a seguir a 1919. Com essa medida a constituição laboral alterou-se na direção da gestão económica de controlo central. Era esse desenvolvimento inevitável? Era inevitável que mercados de trabalho sem equilíbrio, com as suas lutas de monopólios, se transformassem em mercados sob o controlo do Estado?

II. A Resposta

1. Em todos estes e inúmeros outros casos foi de facto a situação existente que diretamente provocou os atos de política económica. Quem participou na política económica alemã entre 1929 e 1933, por exemplo, definitivamente sentiu isso. A grave crise praticamente obrigou o Estado a tomar medidas de política económica para incentivar os investimentos. Noutros casos a situação foi semelhante. Se a seguir ao congelamento dos preços de 1936 não tivesse havido uma distribuição central de ferro, a distribuição totalmente arbitrária do ferro teria causado graves perturbações na indústria transformadora e em todo o processo económico. Nessa situação não havia, portanto, outra solução que não fosse concordar com a distribuição central. E também com o controlo das divisas em 1934 e os contratos de *clearing* depois dos câmbios estarem congelados e se afastarem cada vez mais das chamadas paridades de poder de compra. Também era natural que houvesse tentativas por parte de entidades estatais no sentido de, através de órgãos de arbitragem, proporcionar pelo menos uma certa estabilidade aos mercados de trabalho desequilibrados. Quem está no meio da política económica real presencia todos os dias a força com que as situações em dado momento pressionam numa determinada direção. Esta experiência diária de todas as pessoas que exercem política económica, estando num lugar de responsabilidade, parece confirmar a crença na inevitabilidade. Onde é que há aqui lugar para a liberdade? Ou seja: para a possibilidade de dar forma aos acontecimentos económicos em vez de seguir o ditado do processo histórico?

2. Há dois factos que são importantes para responder à pergunta; dois factos esses que alguém que pense encontra também na prática da política económica.

a) Entre 1929 e 1932, com cada vez mais desemprego, o aumento da iliquidez dos bancos, a estagnação dos investimentos, estava o Estado praticamente obrigado a fazer algo – embora não estivesse exatamente determinado *de que modo* o deveria fazer. Poderia também ter desvalorizado o marco; por exemplo, em setembro de 1931, na altura em que a Inglaterra desvalorizou. Isto teria tido consequências de grande alcance para todo o desenvolvimento das décadas seguintes, das quais ainda havemos de falar.

No caso da inflação acumulada que resultou do congelamento dos preços de 1935, a situação foi semelhante. Mas não exatamente igual. O congelamento dos preços acompanhado de uma expansão de crédito, que em muitos mercados criou uma clivagem entre o volume das quantidades oferecidas e o das quantidades procuradas, exigiu medidas diretivas urgentes por parte do Estado em relação a matérias-primas e materiais essenciais. Todavia, nesta situação havia várias formas de racionamento entre as quais se podia escolher. No entanto, existiam outros mercados de mercadorias, por exemplo os de têxteis, onde era de todo duvidoso se deveria haver racionamento e quando. A “tendência” para o racionamento e a direção de controlo central tinham sido provocadas pela política económica do congelamento dos preços e da expansão do crédito. Em mercados de meios produtivos particularmente importantes tinha muita força, em outros mercados menos; mas a pergunta sobre de que forma a “tendência” deveria acontecer ficava sempre em aberto.

Dito de forma mais geral: embora não seja inevitável que a partir de uma dada forma de ordem se desenvolva uma determinada outra forma, existe de facto uma “disposição”. A falta de equilíbrio dos mercados de trabalho com monopólios bilaterais, por exemplo, sugere que o Estado sirva de mediador e disso podem resultar o controlo estatal da formação dos salários e a direcção central da mão-de-obra. Este desenvolvimento não é calculável. Existem vários graus de probabilidade, não existe inevitabilidade.

A “tendência” distingue-se da “inevitabilidade” em duas maneiras. Continua ainda a ser possível que se tome outra direcção que não seja a mais provável: por exemplo, o congelamento do câmbio das divisas a um nível demasiado alto não tem necessariamente de resultar em tentativas de forçar a exportação através de prémios ou coerção. Estas podem não acontecer. Em segundo lugar, qual o caminho a seguir na direcção escolhida é algo que não está determinado (por exemplo, o método da reforma monetária alemã em 1948).

O conceito “tendência” tem, portanto, um determinado conteúdo. A diferença entre a “tendência” e a “inevitabilidade” com que o processo económico diário se desenrola dentro de um determinado conjunto de dados é importante ⁷⁶. Por exemplo, num mercado de têxteis com concorrência perfeita, logo que existam certos dados surge um determinado abastecimento com determinados preços. Ou um aumento dos meios de pagamento

⁷⁶ Ver *W. Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.^a ed., pp. 128 e segts., pp. 156 e segts. e p. 173; edição em português: *Os Fundamentos*, op. cit., pp. 206 e segts., pp. 250 e segts. e 277.

que acontece no âmbito de um determinado conjunto de dados tem forçosamente uma determinada influência sobre o processo económico. No âmbito de tais constelações de condições reina, portanto, uma inevitabilidade que é revelada pelas teses da teoria económica. No entanto, não tem de acontecer inevitavelmente que as ordens se transformem em outras ordens; é apenas provável, podendo apenas a direção ter-se como certa. Há ordens económicas ou ordens parciais que são instáveis e têm a tendência de se transformar noutras ordens, muitas vezes não desejadas. Por exemplo, é provável que uma economia de troca na qual ocorre uma inflação acumulada se transforme pouco a pouco numa ordem económica do tipo da administração central, sendo esta probabilidade confirmada pela experiência do século XX. Outras ordens são estáveis e não têm a tendência de se transformar.

A “tendência” não exclui a liberdade da decisão, mas limita-a. Mas o facto de que certas formas de ordem suscitam determinadas tendências, cientificamente visíveis, para se transformarem noutras formas de ordem é de eminente importância.

b) Já foi mencionado um outro facto, de enorme importância, que merece ser colocado no centro das considerações: quem porventura participou na política económica alemã entre 1929 e 1933 percebeu diretamente que, embora a situação de desespero estivesse praticamente a provocar certas medidas por parte do Estado para pôr os investimentos em marcha, essa política económica surgia de certas constelações de circunstâncias que não podiam ser alteradas. A rápida e verdadeiramente desastrosa contração do volume de meios

financeiros efetivos foi o resultado de um abastecimento com meios de pagamento que dependia da concessão de créditos, ou seja, da predominância do terceiro sistema monetário. Porém, este aparelho bancário e de abastecimento com dinheiro pode ser mudado. Também não é necessário aceitar sem mais nem menos que os preços de muitos meios de produção fixados pelos monopólios e outras imposições de preços e salários – em resumo, certas formas de mercado – sejam inalteráveis. A “tendência” para a criação de emprego e para a expansão do crédito por parte do Estado foi provocada, portanto, por uma constelação de condições que pode ser alterada. Por conseguinte, até um certo grau, a “tendência” era da responsabilidade dos próprios.

Um outro exemplo: nos anos de 1946 e 1947 ponderava-se nas zonas ocidentais da Alemanha sobre maneiras de conseguir uma intensificação do comércio entre as zonas. Nas condições existentes de inflação acumulada e de direção preponderantemente central da economia por parte dos vários Estados alemães, as suas possibilidades eram muito limitadas. Essencialmente, conseguiu-se chegar a uma modesta melhoria da troca de mercadorias entre as zonas apenas através de uma melhoria da técnica dos negócios de compensação que estavam a ser feitos pelos ministérios da Economia dos Estados – desde de que não houvesse negócios de mercado negro. A política comercial interzonal movia-se numa determinada direção porque era forçosamente limitada; e era forçosamente limitada porque existia uma determinada constelação de condições ou ordem económica. Em 1948, com a reforma monetária e com a eliminação, em grande parte, do congelamento dos preços e

da regulamentação, apareceu uma nova constelação de condições que abriu possibilidades totalmente diferentes ao comércio interzonal.

Uma vez que os grupos de poder sociais apareçam nos mercados de trabalho, os factos exercem pressão para que a falta de equilíbrio seja superada por meio da intervenção do Estado. Mas não seria possível limitar a formação de grupos monopolísticos ou autorizá-la apenas dentro de certos limites?

3. A análise de factos concretos de política económica e do seu aparecimento ou a vivência da política económica moderna revelam uma verdade que tem significado generalizado. A História e, por conseguinte, também a História Económica consiste em atos das pessoas. Não é admissível entendê-la unilateralmente como um “processo” – como habitualmente é feito. Na criação das formas de ordem existe a possibilidade da liberdade.

III. A Tarefa da Política Económica

1. A afirmação de que a política do *laissez-faire* provoca a tendência para métodos da economia de administração central não está incorreta se for interpretada de outra maneira diferente do que habitualmente é. A tendência para a economia de controlo central ganhou uma grande força, porque a política económica permitia que proliferassem formas de mercado monopolistas e oligopolísticas, e também as fomentava ativamente; portanto, porque, por um lado, a mecânica diretiva estava a ser impedida de funcionar e, por outro, passava a ser inútil devi-

do à sua extrema instabilidade e porque, para além disso, ordens monetárias desequilibradas provocavam inflações e deflações. Esta é, pelo menos, uma razão essencial desta tendência. Sem considerações de política de ordem, a política económica deixou-se arrastar de tendência para tendência. Por exemplo, da crise de 1929/1932 para a expansão de crédito, daí – com preços cada vez mais altos – para o congelamento dos preços, daí para os métodos económicos de controlo central, até que finalmente – pelo menos na Alemanha de 1948 – se pôs um fim às séries contínuas de tendências por meio da transição para formas de ordem da economia de mercado.

Não foi, portanto, apenas a política do *laissez-faire* que mobilizou tendências não desejadas em direção à economia de controlo central, mas também a política das experiências e sobretudo a política do pleno emprego.

Desde a Revolução Industrial ordens económicas instáveis transformaram-se em novas ordens instáveis, ficando as pessoas com a impressão de estar à mercê de um processo de desenvolvimento fatal. Assim, ao *laissez-faire* seguiam-se o intervencionismo e as experiências. A política económica do passado era, por isso, de facto muitas vezes uma política de falta de liberdade. A falta de liberdade, no entanto, resultava do facto de a própria política económica se basear em premissas que conduziam a política económica posterior numa determinada direção.

Constitui, portanto, uma tarefa central da política económica criar constelações de condições ou ordens económicas que não levem involuntariamente a tendências nocivas da política económica. É mais do que isto; a saber, é uma tarefa histórica verdadeiramente decisiva.

2. Com isto, porém, a pergunta central põe-se novamente: será realmente possível alterar as constelações de condições, ou seja, as ordens ou as ordens parciais económicas? Será possível, por exemplo, eliminar monopólios bilaterais em mercados de trabalho ou ordens monetárias perigosas que provocam a tendência para a economia de administração central? Não será sempre a força das “tendências” maior do que a vontade de evitar a tendência para uma ordem indesejada através da alteração da ordem?

De facto é muitas vezes difícil evitar uma tendência e transformar a ordem económica insatisfatória que existe numa ordem capaz de funcionar. Seja na Inglaterra, na França ou na Alemanha, não é possível transformar uma ordem económica existente do tipo de controlo central, por exemplo, numa ordem de economia de mercado, sem antes ter eliminado a inflação acumulada. Sob este aspeto não há liberdade. Mas não haverá a possibilidade de eliminar a inflação acumulada e deste modo dar o impulso para uma política que acaba com os racionamentos e os planeamentos centrais? Não haverá aqui, mesmo assim, uma certa liberdade, apesar da força do processo histórico – precisamente através da mudança da condição que é a origem da tendência para uma direção não desejada?

Há duas respostas para esta pergunta. Primeiro: a tendência apenas indica a direção; a liberdade consiste nos pormenores. Disto já se falou. O exemplo da Alemanha na crise económica mundial mostrou que – por muito necessário que fosse realizar uma política de criação de emprego, a política de congelar o câmbio, mesmo assim, não era inevitável e a manutenção do câmbio

livre desvalorizando o marco teria nos anos posteriores estabelecido uma outra constelação de condições. A tendência não dita atos específicos de política económica, pressiona, sim, numa certa direção. Já por esta razão a política económica pode de facto, num âmbito limitado, prosseguir certos objetivos de política económica e criar uma constelação de condições a longo prazo, acabando, por exemplo, com a tendência para a direção económica de controlo central através de uma reforma monetária.

Em segundo lugar, a experiência ensina que existem na História “momentos de crise” que se tornam orientadores por muitos anos – também na política económica, embora não apenas nela. Assim aconteceu na Prússia entre 1807 e 1811, na Alemanha em 1879 e 1933, na Rússia em 1917 e 1928, na Inglaterra em 1931/32. A constelação das forças políticas possibilita uma decisão de princípio da qual resulta uma cadeia de outras decisões e tendências de política económica. Não é raro serem situações de desespero que fazem com que tais viragens fundamentais sejam possíveis e nas quais concepções de política económica até aí defendidas por poucas pessoas passam a ser decisivas e criam as constelações de condições da política económica.

Isto explica também a observação da enorme força com que opiniões, atitudes, concepções gerais de política económica influenciam a política económica real; em parte porque no âmbito de “tendências” indicam determinados caminhos; em parte, porque em “momentos de crise” ganham importância e contribuem de forma essencial para o estabelecimento de novas constelações de condições.

IV. Consequências Imediatas para a Ação de Política Económica

1. Para a ação de política económica resulta que cada acto de política económica deveria ser ponderado sob três aspetos.

a) Por exemplo, uma taxa de proteção aduaneira. Já vimos: numa ordem económica em que predomina a concorrência, a taxa de proteção aduaneira leva diretamente a uma mudança do abastecimento com bens. Para além disso, pode provocar uma tendência para a formação de monopólios das indústrias protegidas desta forma, iniciando a reestruturação da ordem económica. Neste caso a taxa de proteção aduaneira incentiva, direta e indiretamente, uma transformação da ordem económica.

b) Um outro exemplo: a política de juro baixo tal como foi praticada, por exemplo, na América nos anos 50 do nosso século, não apenas possibilitou o aumento de preços, mas com isso provocou também a tendência para o controlo dos preços e para a direção económica de administração central. Importantes são sempre dois aspetos: o efeito imediato e a tendência provocada. O efeito imediato é inevitável, necessário. Quando se introduz uma taxa aduaneira sobre o ferro, isso tem um determinado efeito sobre o nível dos preços do ferro e de todos os restantes preços que é diferente conforme as formas de mercado e os sistemas monetários implantados em cada caso, mas que é sempre inevitável. O segundo efeito é uma "tendência", mais precisamente uma tendência para a formação de monopólios na indústria siderúrgica.

c) E com isso suscita-se um terceiro efeito: o efeito sobre as outras ordens. A formação de monopólios,

ou seja, a alteração da ordem económica, pode também causar mudanças das ordens do Estado e do Direito. Porque os monopólios podem ganhar influência sobre a legislação, e o direito que eles próprios estabelecem nas condições gerais de negócio sobrepõe-se ao direito estabelecido pelo Estado nessa área. Ou a política do juro baixo, que não tem apenas um efeito imediato e inevitável sobre o processo económico e provoca não só a tendência para o controlo dos preços e a direção central do processo económico, mas o facto de haver uma direção central da economia praticamente provoca uma mudança das ordens pública e jurídica. Conhecemos bem esta interdependência das ordens. É que acontecem mudanças nas outras ordens que não se pretendia atingir quando se introduziu a política do juro baixo: preponderância da administração sobre os restantes poderes estatais, limitação dos direitos fundamentais, centralismo do Estado, para mencionar apenas algumas. Em relação a isto, o Homem de hoje declarará que o desenvolvimento do capitalismo leva inevitavelmente ao socialismo, mudando, num processo histórico necessário, tanto o Estado como o direito. É uma interpretação popular sem verdadeiro valor. Os economistas deveriam ter a consciência de que – nestes casos – foram eles *próprios*, com a sua política de juro baixo, que puseram todo este processo em marcha.

2. A alteração de uma ordem parcial pode provocar efeitos como a bola de neve que dá origem à avalanche. Deve sempre contar-se com este climax, com os três passos: o efeito imediato, o desencadear da tendência para uma outra ordem económica e, por fim, o efeito sobre outras ordens.

A política agrária que muitos países adotaram depois de 1926, com a criação de sindicatos coercivos, *pools*, congelamento dos preços não encadeou apenas a tendência para o planeamento central do processo económico agrícola, mas também contribuiu consideravelmente para a reestruturação do sistema internacional de contratos comerciais no mundo e, por conseguinte, também da ordem política internacional. A conexão geral que existe entre o processo económico e as ordens permite exercer efeitos muito fortes a partir de um único ponto. Quem não tomar em conta estas conexões globais na política económica está a brincar com o fogo, podendo, com medidas aparentemente inofensivas, causar uma explosão – sem que os envolvidos se apercebam de quem foi o responsável.

Isto faz, então, parte das bases de toda a ação da política económica, se se pretender que ela faça sentido. Cada ação – seja uma lei corporativa ou uma lei sobre artigos de marca ou sobre a nacionalização dos bancos emissores – deveria atempadamente ser examinada quanto ao seu efeito imediato sobre a ordem económica e o processo económico, quanto às suas tendências no sentido da alteração da ordem económica que pode provocar e, por fim, quanto ao seu efeito mais vasto sobre outras ordens. *Esta máxima é um princípio fundamental da política económica.*

Porém, para que a política económica tenha efeito, é necessário que não seja uma política económica pontual. Deveríamos voltar sempre a prestar atenção à interdependência das ações de política económica. Quando, por exemplo, se tenta combater os monopólios através de uma lei antimonopólios, a tendência his-

tórica para a concentração, que é desencadeada precisamente pelas restantes medidas da política económica e as constelações de condições que esta estabelece, será mais forte do que essa lei. E como é que alguns contratos comerciais mais livres podem superar a tendência para a autarquia e o bilateralismo, enquanto existir uma inflação acumulada nos países participantes, nem que seja só num? Medidas isoladas não bastam para superar esta tendência enquanto a inflação acumulada não tiver sido eliminada.

Apenas uma política económica em que todos os atos se orientem por uma decisão geral é capaz de ganhar uma maior margem de liberdade relativamente à tendência histórica.

V. Conclusões

1. Os pensadores do passado depararam-se frequentemente com o facto de o Homem, com um passo que deu livremente, cair numa rede em que já não é livre. “No primeiro somos livres, no segundo somos servos” (*Goethe*). Há na História uma engrenagem peculiar entre a liberdade e a necessidade.

O resultado da análise da realidade político-económica do nosso tempo moderno e industrializado confirma esta velha sabedoria. A política económica estabelece condições de política de ordem; estas desencadeiam tendências – às quais muitas vezes não se presta atenção, mas que são previsíveis e poderiam ser levadas em consideração.

A crença do desenvolvimento inevitável baseia-se na convicção de que este desenvolvimento corresponde

às necessidades do assunto; dito de outra forma, de a economia industrial levar inevitavelmente ao estado de política económica que lhe é apropriado. Mas isto é um erro. Neste contexto, mais um exemplo: as necessidades do assunto exigem cada vez mais que o comércio internacional tenha uma ordem fiável. Porque a crescente industrialização urge a que haja uma maior divisão do trabalho também no intercâmbio internacional. Todavia, a tendência histórica comporta-se de forma completamente diferente: o aparecimento de grupos de poder privados e as várias formas de nacionalismos – como ultimamente sobretudo o nacionalismo da política de pleno emprego, por exemplo, na Inglaterra ou na França e em muitos outros países – não têm servido minimamente estas necessidades do intercâmbio internacional; pelo contrário, criaram uma situação que dificulta a divisão de trabalho internacional. Também para solucionar este problema é preciso que haja uma política económica livre de certas tendências históricas, para servir à satisfação das necessidades.

2. Apenas uma visão realista do momento histórico, em conjunto com o pensamento analítico, permite responder à pergunta de princípio sobre a inevitabilidade ou a liberdade. As nossas considerações foram nesse sentido. Desafiamos o leitor a fazer a prova, examinando qualquer ato de política económica cujo aparecimento ele próprio tenha testemunhado; por exemplo, uma lei sobre corporações, sobre caixas de poupança, sobre o comércio exterior. Depara-se com a “tendência” histórica, com o seu aparecimento devido a uma determinada constelação de condições e, andando para trás, com um “momento de crise” em que a série de tendên-

cias e constelações de condições se iniciou.

O positivismo estava errado quando pensou ter esgotado a experiência. No entanto, quem realmente segue a experiência obtém um resultado que não confirma a tese da inevitabilidade.

3. É verdade que a análise realista confirma também a força que as tendências de política económica têm, depois de terem sido postas em marcha. Negando tais tendências, ter-se-ia uma falsa imagem do processo objetivo e das possibilidades da decisão livre. Desta maneira, dificultar-se-ia a superação da tarefa de dar à economia industrial uma ordem capaz de funcionar e digna do Homem. Quem não reconhecer claramente o perigo das tendências históricas e não atuar em conformidade, abdicará da sua própria liberdade, entregando-se a forças históricas, precisamente na economia industrial moderna, que passarão então a ser praticamente incontrolláveis. Outro exemplo ainda: quando, no esforço de estabelecer uma ordem corporativa da economia, forem criados órgãos de administração autónomos semipúblicos ou sindicatos coercivos ou órgãos de economia social, significa que nascem formações de poder da indústria, da agricultura e dos trabalhadores que de forma decisiva determinam a política económica a partir daí. A paralisação da mecânica de direção por parte destes grupos de poder monopolísticos obriga a novas medidas por parte do Estado que, por sua vez, estão sujeitas à pressão dos grupos de poder privilegiados pelo Estado. Tudo isto é previsível. Por conseguinte, quem quiser libertar a política económica de tais poderes tem de se aperceber atempadamente do perigo da tendência que poderá provocar. Mais tarde será demasiado tarde. De-

pois diz-se: que quer que se faça? Não podemos agir de outra forma. É que existe inevitabilidade. A isto deveria responder-se “sim” e “não”. Sim: a formação destes grupos de poder desencadeou a tendência da política económica a partir daí. Não: a formação de tais grupos de poder não era necessária e, nesta medida, a tendência aconteceu por culpa própria.

4. A política jurídica livra-se da dependência autoinfligida do processo supostamente inevitável orientando-se pela decisão geral em termos da constituição jurídico-económica e obedecendo à interdependência de todas as medidas político-jurídicas. Superar o pensamento generalizado e pouco claro que opera com conceitos personificados como o capitalismo é tão necessário como a aplicação do pensamento morfológico e a consciência clara de que a função da instituição jurídica muda conforme a forma de ordem económica e que, por isso, cada ato de política jurídica tem um significado diferente de acordo com as formas de ordem dominantes.

5. Dito de forma mais direta: se a política económica quiser ser livre, deve encarar o perigo da “inevitabilidade” com grande realismo e agir em conformidade. A velha sabedoria de que estávamos a falar e que exprime a inevitabilidade do destino na qual o Homem se envolve por culpa própria quer ao mesmo tempo ensiná-lo a ser livre. Apenas quem conhecer a inevitabilidade em que está a cair se torna livre. Isto é válido para a política económica, e precisamente para cada um dos seus atos, quer se trate de um decreto sobre conselhos de trabalhadores, quer de um decreto sobre uma taxa aduaneira. Cada um pode gerar tendências que influenciam a ordem económica no seu todo e as outras ordens às quais

é difícil opor-se. Às vezes fala-se das forças demoníacas da economia industrializada e mecanizada às quais quase não será possível resistir. Mas estas forças podem ser controladas se as condições em que se podem desenvolver forem correspondentemente definidas. De outro modo, tropeçamos nas raízes da árvore que nós próprios plantámos.

Especialmente hoje o problema já não consiste em adaptar-se a um processo supostamente inevitável em direção à economia de controlo central. Antes, vimos que a formação de blocos de poder autónomos na indústria, na agricultura e no operariado, assim como a particularmente perigosa instabilidade das ordens monetárias, fizeram com que a racionalidade dos processos económicos esteja a diminuir cada vez mais e que, em consequência disso, surjam depressões, desemprego, e subabastecimento. Isto, por sua vez, suscita fortes tendências em direção à economia de controlo central. É possível eliminar tais tendências, quando se conseguirmos mudar as premissas das quais nascem.

6. Com isto acabamos de chegar a um ponto fundamental. É possível o Homem ser livre, se não fizer mais nada do que descobrir, pensando, as consequências que resultam das constelações de condições que cria.

O nosso estudo confirmou a frase de *Helmholtz*: "Aliás, a realidade tem-se revelado sempre de forma mais grandiosa e rica à Ciência que a investiga fiel às suas leis do que os maiores esforços da fantasia mítica e da especulação metafísica a conseguiram encontrar". A diversidade é sempre muito maior do que o dogma especulativo da contínua inevitabilidade faz suspeitar. Com isto, a tarefa da Ciência também muda significa-

tivamente. Enquanto se partia, ou parte, do pressuposto da tese do processo de desenvolvimento inevitável, a Ciência dirige o seu trabalho – na medida em que este têm importância para a política económica – para a procura de uma fórmula universal para o processo de desenvolvimento inevitável. Desde *Comte*, *St. Simon*, os saint-simonistas e *Marx*, inúmeros teóricos sociais tentaram isto. Mas quando afastamos, desde o início da investigação, esta tese de que os homens têm de seguir as doutrinas do processo de desenvolvimento histórico, permitindo que os factos da política económica tenham um impacto direto sobre nós, obtemos um quadro como o que aqui tentámos esboçar. No entanto, ao abandonar as ideologias e virar-se para os factos, realçando plenamente o momento histórico, a Ciência, de maneira peculiar, serve a causa da liberdade. Finalmente livre da prisão de uma fórmula da inevitabilidade do processo histórico, indica os pontos onde a política económica tem liberdade e de que modo consegue evitar tendências indesejadas. Assim, a política económica é capaz de criar a realidade e resistir ao perigo de ser arrastada pela corrente da História. Apenas pode tornar-se livre quando o pensamento em torno de inevitabilidades históricas for substituído pelo pensamento em torno de ordens.

XIV. CAPÍTULO

TÉCNICA, CONCENTRAÇÃO E ORDEM DA ECONOMIA

I. A Opinião Vigente

1. Para que o pensamento em ordens possa vingar na política económica, deve acabar-se sobretudo com uma ideia fundamental que hoje em dia é muito generalizada na avaliação das questões do poder económico e social assim como de todas as restantes questões da política económica: a tecnologia moderna – diz-se – leva inevitavelmente à grande máquina e à grande empresa e, por conseguinte, à concentração e ao monopólio, e daí, por fim, à direção central do processo económico. Portanto, a tecnologia moderna matará a concorrência.

É certo que esta opinião nasceu no início do século XIX. Mas ainda hoje há muitas considerações sobre a política económica do futuro que têm nela a sua origem.

Já *Sismondi* dizia que na “época do industrialismo” as novas máquinas dariam ocasião à concentração do trabalho em fábricas cada vez maiores e que, assim, a

concorrência se viraria contra si própria ⁷⁷. *Marx* acumulava muito material dos inícios da história industrial da Inglaterra para provar este facto. E conferiu força persuasiva à ideia acreditando que no desenvolvimento histórico teria encontrado uma lei da concentração que formulou de modo eficaz. Esta lei manifestar-se-ia na “concentração de operários e máquinas de trabalho nas grandes fábricas”. A fábrica muito grande de fiação suplantaria as fábricas de fiação pequenas, médias e por fim também grandes. O presente nível da técnica ou – como *Marx* o formulava – “a fase de desenvolvimento das forças materiais de produção” obrigaria à concentração da produção numa grande fábrica, ou em poucas; e levaria forçosamente ao monopólio.

Estas e semelhantes descrições têm sido repetidas até aos tempos mais recentes ⁷⁸. É verdade que as opiniões não são uniformes. Há quem pense que não seria de todo possível realizar a concorrência perfeita na economia industrial, ou que ao menos – se apesar de tudo fosse possível – que a concorrência perfeita não iria estabelecer um equilíbrio dos dados económicos; por conseguinte, não possibilitaria uma orientação razoável do processo económico. Esta era a opinião de *Sismondi*, de

⁷⁷ *J. Ch, L. Sismonde de Sismondi*, *Nouveaux Principes d'Economie Politique ou de la Richesse dans ses Rapports avec la Population*, Vol. I, 2.^a ed. 1827, pp. 327 e segts. E ainda *K. Marx*, *Das Kapital*, no lugar citado, 1.^o Vol., nomeadamente Secções 4 e 7.

⁷⁸ Por exemplo *Schumpeter*, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942, 8.^o Capítulo; *G. Masci* em: *Korporative Wirtschaftstheorie*, 1938, p. 98 e segts. e *E. Schmalenbach* na revista *Zeitschr.f. handelsw. Forschung*, 22.^o Ano, 1928, p. 241 e segts. e: *Der freien Wirtschaft - zum Gedächtnis*, 1949.

Marx e dos *saint-simonistas*. *Schumpeter* e uma parte da opinião pública subscrevem ainda hoje este argumento. Outros, mais recentes – como *Masci* ou *Schmalenbach* – são da opinião de que, embora a concorrência perfeita conduza ao equilíbrio generalizado, já não é possível realizá-la. Um dos grupos pensa que a concorrência perfeita não só não tem equilíbrio como também não pode ser realizada; o outro acha que, embora conduza ao equilíbrio generalizado, já não é possível realizá-la hoje. Uns pensam que a concorrência perfeita é má e está morta, e os outros que é boa, mas está morta. Ambos concordam que a técnica moderna leva à concentração da produção e do poder económico, fazendo com que a concorrência desapareça forçosamente da economia moderna.

2. O problema da política da ordem põe-se, então, numa determinada forma. A forma de mercado da concorrência perfeita é posta de parte como instrumento de direção. “Visto que o simples retorno para o sistema da plena concorrência, historicamente superado, não é possível, na medida em que o aparecimento das grandes empresas e o predomínio das gigantescas concentrações industriais e financeiras são devidos a inevitáveis necessidades de natureza técnica que favorecem o aumento da preponderância do capital especializado de aplicação fixa, é preciso substituir o mecanismo autorregulador da concorrência por outros sistemas, nos quais o estímulo e a ação do Estado desempenham necessariamente um papel cada vez mais importante e decisivo no sentido de uma coordenação autónoma e já não automática das forças e dos elementos cujo efeito na vida económica é de uma importância e uma extensão que excede a ação simples e individual” (*Masci*). Para resol-

ver o problema da ordem, restam as corporações coercivas que são mais ou menos controladas pelo Estado, podendo também considerar-se a direção do processo económico por parte de órgãos de planeamento central. Enquanto se acreditava na utilidade destas formas de ordem parecia ser possível proporcionar deste modo uma ordem capaz de funcionar à economia industrial. Mas revelou-se que esta crença é insustentável. Igualmente, a nossa exposição mostrou que antes da experiência do século XX não era possível ela existir.

A situação seria desesperada, o problema central da ordem político-económica do mundo moderno não teria solução – se a afirmação da queda necessária da concorrência fosse correta. O nosso livro acabaria. Porque se teria provado que a solução do problema era impossível. Temos, então, de perguntar, se a afirmação da inevitável morte da concorrência é correta.

II. A Técnica Reforça a Concorrência

1. É inteiramente compreensível que nos tempos dos saint-simonistas e *Marx* tenha surgido a noção de que a tecnologia moderna mata a concorrência. Entretanto, porém, a industrialização tem feito grandes progressos e existem novos factos significativos que exercem a sua influência ⁷⁹. Apontam exatamente na direção oposta. Agora, a utilização da tecnologia moderna dá início a

⁷⁹ Sobre isto ver também *C. Bresciani-Turroni*, *Introduzione alla politica economica*, 1942, 9.º capítulo, assim como os trabalhos de *Einaudi* e *Robbins* aí citados.

uma tendência muito forte para a concorrência. Aumenta de década em década e no século XX é muito mais forte do que no século XIX. É verdade também que os meios para a combater são cada vez mais radicais.

Mais precisamente, a tecnologia moderna reforçou o elemento da concorrência – concorrência no sentido estrito da palavra – de três formas:

Primeiro: o extraordinário melhoramento e baixo preço dos transportes fez com que os inúmeros mercados locais passassem a ser ligados uns aos outros, perdendo a sua independência. Passou a haver concorrência entre vendedores que antes ocupavam posições de oligopólio ou monopólio em locais separados. As histórias de quase todas as empresas agrícolas ou industriais servem para ilustrar este facto. Por exemplo, uma fábrica de máquinas para o tratamento de madeiras, ainda nos finais do século XIX, fornecia quase exclusivamente as marcenarias do seu mercado local, aí disfrutando de um certo monopólio. Mas, com a expansão dos caminhos de ferro, da navegação e dos automóveis, o seu raio de venda aumentou e ao mesmo tempo surgiram no próprio espaço de vendas que antes era o domínio dele empresas de máquinas vindas do exterior. Há muitos relatos de como, desde os anos 70 do século XIX, a diminuição dos custos dos caminhos de ferro e da navegação resultou numa intensificação da concorrência nos mercados europeus de cereais. Este processo é apenas uma pequena parte de um acontecimento universal. Também o rápido desenvolvimento da tecnologia de informação – telégrafo, telefone, rádio – juntou os mercados, não menos eficientemente do que o fez o desenvolvimento da técnica dos transportes. Os mercados locais de matérias-primas

e de cereais desapareceram e com eles muitas oportunidades para a formação de monopólios e oligopólios. A técnica de informação levou a um significativo aperfeiçoamento da mecânica da concorrência em muitos mercados de matérias-primas, produtos semiacabados e também produtos acabados.

Este desenvolvimento teve particular importância nos mercados de trabalho. Aí o efeito foi francamente revolucionário. Ainda em meados do século XIX o trabalhador industrial dependia apenas de uma ou poucas fábricas e os seus locais de trabalho encontravam-se perto do seu domicílio. No seu mercado de trabalho o empregador possuía muitas vezes uma posição monopolística ou oligopolística. Com a expansão dos caminhos de ferro, com os automóveis ou a bicicleta a situação passou a ser diferente. Hoje, muitos trabalhadores percorrem diariamente consideráveis distâncias. Todos os dias os meios de transporte efetuam um transporte em massa de trabalhadores. As zonas de influência das empresas sofreram uma grande expansão, juntando-se assim umas às outras. Na Alemanha os raios destas zonas de influência perfazem até 70 km e mais. Isto fez com que a forma de mercado nos mercados de trabalho tenha mudado por completo. Porque agora os trabalhadores têm a possibilidade de escolher entre um número muito maior de compradores. A concorrência que antes era rara ganhou nova vida. E foi precisamente a tecnologia moderna que fez com que ela voltasse a florescer.

Segundo: a tecnologia provocou um agravamento nunca imaginado da concorrência de substituição. Disto os homens do início do século XIX não podiam ainda saber nada. Mas os homens dos tempos mais recentes

devem tomar nota de um facto tão fundamental. O desenvolvimento da seda artificial, da lã sintética, da fibra de *nylon* e de outras fibras, o aparecimento do petróleo como concorrente do carvão, dos novos materiais de construção lado a lado com os tijolos, dos novos materiais como concorrentes da porcelana, a concorrência da borracha sintética com a borracha natural são apenas alguns exemplos da crescente concorrência de substituição, que também é um fenómeno universal. Isto aumenta a elasticidade da procura de mercadoria individual; a forma do mercado aproxima-se, portanto, da concorrência perfeita, mesmo quando o vendedor de cada espécie de mercadoria é monopolista. Assim, os monopólios são obrigados a comportar-se de forma semelhante a como se estivessem em concorrência: por exemplo, cartéis de fábricas de tijolo que têm de contar com a concorrência de novos materiais de construção, ou seja, com uma maior elasticidade da procura; ou os caminhos de ferro perante a concorrência emergente dos automóveis. A concorrência de substituição passou a tornar-se tão comum que em cada empresa e em cada agregado familiar faz parte das decisões tomadas nas compras e vendas.

Por fim, *terceiro*: através do desenvolvimento mais recente dos conhecimentos técnicos, o aparelho industrial moderno ganhou significativamente na sua capacidade de adaptação. A capacidade que têm as fábricas da indústria transformadora de passar rapidamente de uma manufatura para a outra, ou seja, de mudar de mercado cresceu fortemente. Nas duas grandes guerras do século XX este facto ficou perfeitamente claro. Surpreendeu até os peritos, contribuindo ao mesmo tempo de forma significativa para determinar o decurso das guerras. Fá-

bricas de relógios mudaram muito rapidamente para o fabrico de detonadores, fábricas de máquinas para a produção de granadas e partes de submarinos. Em pouco tempo uma grande parte do processo produtivo industrial passou a ter um novo rumo. E o oposto aconteceu depois do fim das guerras quando, por exemplo, as fábricas de canhões mudaram para fábricas de máquinas, fábricas de tanques começaram a produzir camiões. A adaptação surpreendentemente rápida do aparelho de produção americano a seguir a 1945 permitiu que a passagem para a produção em tempo de paz se fizesse sem crise ou depressão.

Porém, esta capacidade de adaptação funciona não só no tempo de guerra, mas também em tempo de paz. O conteúdo do conceito “capacidade de adaptação da produção” tem uma delimitação exata. Significa a capacidade de uma empresa de transferir a sua produção de um mercado para outro. E esta “capacidade de adaptação da produção” aumentou extraordinariamente no último meio século.

De modo diferente do que ainda acontecia por volta de 1900, os programas de produção nas empresas da transformação industrial estão permanentemente a ser alterados: uma fábrica que, por exemplo, produz fogões começa também a manufaturar frigoríficos e mais tarde aparelhos de rádio. Portanto, surge como concorrente em novos mercados. Uma outra empresa que num mercado oligopolístico vendia bombas especializadas desiste da luta e produz máquinas agrícolas. Uma terceira empresa muda de bicicletas para motas, uma quarta empresa da indústria ótica inicia o fabrico de fechaduras. Os programas de produção das mercadorias produzidas mudam de ano

para ano – conforme as oportunidades de lucro. A seleção dos “artigos” constitui uma tarefa permanente das empresas da indústria transformadora, e a escolha não é de forma nenhuma fixa. Se não houvesse patentes ou taxas de licenças a impedirem a transição, a flutuação das empresas de um mercado para o outro seria ainda maior. É a tecnologia, nomeadamente o desenvolvimento da tecnologia moderna de máquinas, que torna isto possível. Por esta razão, na maioria dos mercados da indústria transformadora os vendedores têm de contar permanentemente com o aparecimento de concorrentes novos e eficazes.

A situação é diferente na indústria de matérias-primas; por exemplo, na produção de carvão, ferro gusa ou eletricidade. Aquela produz de facto ano por ano essencialmente os mesmos produtos, sendo uma alteração na composição do programa de produção tecnicamente difícil ou possível apenas dentro de estreitos limites. Nestas empresas, portanto, a capacidade de adaptação *direta* da produção é limitada ou inexistente. Mas, apesar disso há, em larga medida, uma adaptação – *indiretamente*. Carvão, eletricidade e gusa podem ser usados para fins quase ilimitados. Assim, os artigos que são produzidos com eles podem mudar permanentemente e entrar em concorrência com outras mercadorias. Uma fábrica que produz produtos farmacêuticos precisa de corrente elétrica quase da mesma maneira quando mudar para o fabrico de outros produtos químicos, e, desta forma, os serviços da eletricidade passarão a concorrer noutros mercados. Também neste campo o desenvolvimento da técnica moderna reforçou a concorrência. Mais precisamente porque resultou num extraordinário alargamento da utilização das matérias-primas. O carvão, por exemplo, já não

serve só de combustível como antigamente, mas também de matéria-prima para tintas, medicamentos, adubos de azoto, etc., de modo que os seus serviços aparecem nos mais variados mercados. Aqui acontece de forma “indireta” o que na indústria transformadora acontece de forma “direta”: a adaptabilidade da produção e o aumento da concorrência.

2. Mas o anacronismo das ideias dissimula também este facto fundamental e faz surgir problemas fictícios de política económica. Ainda predomina a opinião, que nasceu há mais de cem anos, de que com a tecnologia moderna de produção as empresas perdem a capacidade de se adaptar às mudanças da procura nos mercados. O capital estaria na sua maioria aplicado de forma fixa, não podendo ser retirado e estaria associado a uma determinada forma técnica de servir a produção, ou seja, no caso de perdas não seria capaz de se desviar, não sendo possível mudar a produção para outros mercados que prometam maior lucro. Imagina-se o aparelho produtivo moderno como sendo rígido: orientado para determinadas manufaturas, tecnicamente incapaz de se adaptar. Compara-se este estado de coisas com a procura em rápida mudança, e com base neste conflito constrói-se um grande problema de política económica. Esta ideia também faz parte das concepções fundamentais da teoria de pleno emprego e da política de pleno emprego influenciadas por *Keynes*, que tenta manter o aparelho supostamente rígido em funcionamento, apesar da alteração da procura. Mas esta noção-base está em completa contradição com a realidade. Certamente que à volta de 1850 ou 1900, quando a tecnologia estava pouco desenvolvida, o aparelho de produção industrial

tinha possuído uma certa rigidez, que, no entanto, já perdeu há muito tempo. É verdade que nem hoje seria possível retirar de imediato o capital investido numa fábrica da indústria química, por exemplo, e construir uma central hidráulica. Mas a fábrica química consegue rapidamente mudar os mercados nos quais oferece os seus produtos. A adaptação dos planos de produção às oportunidades de lucro nos inúmeros mercados, por exemplo, da indústria química ou da construção de máquinas ou da indústria de sapatos, está permanentemente a acontecer – não obstante o facto de muito capital estar investido de forma fixa nas instalações das empresas.

3. O relativo aumento dos custos “fixos” na indústria moderna foi descrito muitas vezes – por exemplo, por *Schmalenbach*. Descreve-se neste contexto uma grande casa de caldeiras com aquecimento de carvão em pó ou uma fresa de rodas. Quase não se vê o homem trabalhador; o aparelho produtivo parece estar limitado a pedra e ferro. Daí tirou-se a consequência de que ao aparelho produtivo industrial faltava capacidade de adaptação. Como se o aparelho de produção produzisse sempre as mesmas mercadorias. Na verdade, a casa de caldeira move, por exemplo, máquinas que, em permanente alternância, produzem diferentes mercadorias, e a fresa também serve o fabrico de vários produtos. Do mesmo modo, a linha de montagem de, por exemplo, uma fábrica de bicicletas permite o transporte e o fabrico de produtos muito diferentes. Embora a casa de caldeiras funcione numa fábrica de electricidade e invariavelmente produza corrente eléctrica, a electricidade é facilmente desviada de uma aplicação para outra.

“Custos fixos” não significam “produção fixa”. Direta ou indiretamente, a capacidade de adaptação da produção aumentou de tal forma graças ao desenvolvimento técnico que todo o aparelho de produção moderno se tornou altamente adaptável. É fácil verificar que, apesar dos elevados custos fixos, o aparelho produtivo consegue ser adaptável, ou seja, que a antiga doutrina já não é válida. Lembremo-nos também do famoso exemplo dos caminhos de ferro. Os seus custos fixos são altos, mas a composição dos seus serviços de transporte muda permanentemente. Ou façamos uma visita a uma fábrica de laminagem de indústria do aço e peçamos a um mestre que nos mostre os programas de laminagem que recebe diariamente e tem de executar. Aí verifica-se como os perfis laminados se adaptam às encomendas, apesar dos custos fixos altos.

Os três elementos agem em conjunto: o alargamento dos mercados, o aumento das substituições e a crescente adaptabilidade da produção. Quão fortemente a tecnologia moderna, de uma maneira ou outra, fomenta a concorrência é visível em quase todas as empresas e em todos os mercados da indústria, dos transportes, do comércio e também da agricultura.

III. Concentração das Empresas – não das Fábricas

1. Dentro destes moldes desenrola-se também a concentração industrial. Há unanimidade sobre o facto de que é a formação de grandes grupos de poder monopolístico ou oligopolístico na indústria que contraria a realização da concorrência em muitos países e inúmer-

ros mercados. Mas sobre a natureza desta concentração há muitas vezes noções erradas. Acredita-se que seja o efeito da tecnologia que faz com que a produção seja concentrada em muito poucas fábricas. E estas fábricas gigantescas que eliminam todos os concorrentes mais pequenos seriam monopolistas. Esta é uma visão totalmente errada da realidade, que precisa urgentemente de ser corrigida.

É certo que altos fornos, fábricas de laminagem, fábricas de máquinas e fábricas de outras indústrias cresceram consideravelmente em tamanho. E foi de facto o desenvolvimento técnico que deu o impulso para tal. Mas a concentração industrial não é isso. O poder económico de cada instalação de altos fornos ou de cada fábrica de fiação por si só é pequeno, mesmo quando se trata de grandes fábricas. Em relação aos mercados muito maiores, fornecem na maioria dos casos apenas uma modesta parte da oferta. No caso de uma fábrica de sapatos ou de automóveis a situação é semelhante.

Característico para o movimento de concentração é, antes, que *muitas fábricas passam a estar sob uma direcção comum*. Por exemplo, várias fábricas de seda artificial sob a gerência de *uma única* administração de *trust*, ou, no caso da concentração vertical, minas de carvão, altos fornos, fábricas de laminagem, fábricas de máquinas sob *uma única* administração. General Motors ou Ford ou IG ou as Fábricas de Aço Unidas possuem ou possuíam centenas de fábricas. Muitas vezes, há também pequenas ou médias empresas que possuem várias fábricas pequenas: por exemplo, uma fábrica de máquinas de médio tamanho e ao mesmo tempo uma fundição e uma fábrica de tubos metálicos. O que existe aqui em

escala pequena, num grupo empresarial existe em escala grande. Ou muitas empresas das quais cada uma por sua vez frequentemente possui várias fábricas associam-se através da criação de um cartel. A mina de carvão é apenas *uma* fábrica entre outras da empresa K e a empresa K, por sua vez, é apenas um membro do sindicato de carvão. Uma fábrica da indústria farmacêutica em G é de médio tamanho e emprega 200 trabalhadores. Pertence a um *trust* que, entre outras, possui mais dez fábricas químicas e faz parte de diversos cartéis. *Esta* é a concentração de facto. Mas *Marx* imaginava que uma única fábrica farmacêutica gigante produzia as mercadorias para um mercado inteiro.

O que é decisivo não é o aumento das fábricas industriais individuais que aconteceu, e está a acontecer, no decurso do desenvolvimento técnico, mas sim o controlo de muitas fábricas por entidades individuais. “Visto que a verdadeira raiz da concentração não é a “fábrica”, mas a “empresa” e as suas ligações, seria absurdo equiparar o problema da concentração, nem que seja apenas vagamente, com a questão da crescente dimensão das empresas. Por isso, estudos sobre o retorno a uma “dimensão ótima de empresa” tocam o problema da concentração apenas marginalmente”⁸⁰.

⁸⁰ Ver *F. Hausmann*, *Die wirtschaftliche Konzentration*, 1940, p. 73. E ainda *C. Clark*, *The Condition of Economic Progress*, 1940; Relatório do Temporary National Economic Committee, Washington, 1941. *W. Röpke*, *Civitas humana*, 1944, pp. 297 e segts. Sobre o facto de que muitos grupos de empresas operam de forma não racional, ver: *S. R. Dennison*, “The Problem of Bigness” em *The Cambridge Journal* Vol. N.º 2, Novembro de 1947. *Dennison* fala também sobre o livro *Big Business*, 1947, de *Drucker*, que, entre outros, efetuou um estudo pormenorizado da General Motors Corporation.

2. Há, no entanto, exceções, mas não se lhes deve dar demasiada importância. Em certos ramos da produção, a dimensão das fábricas, quando equipadas com máquinas ótimas em termos económicos, é tal que a produção de uma única fábrica é suficiente para assegurar um ótimo abastecimento do mercado com o bem. Em tais casos um maior número de fábricas não seria capaz de vender a preços que cubram os custos. É o caso, por exemplo, dos elétricos de uma cidade ou de uma fábrica de garrafas.

Nestes casos o desenvolvimento do conhecimento técnico faz com que seja possível surgirem monopólios ou oligopólios, se o cálculo económico for feito de forma correta – e se não houver concorrência de substituição. Precisamente a história dos caminhos de ferro, que antigamente eram vistos como o exemplo irrefutável da tendência monopolística do desenvolvimento técnico, mostra, no entanto, quanto a tecnologia, que criou também o automóvel e o transporte aéreo, esteve ao mesmo tempo a contrariar de forma decisiva a posição monopolística deles.

3. Em regra, portanto, a concentração industrial consiste na associação de muitas fábricas sob uma única direção. Mas não poderá *esta* concentração ser o resultado do desenvolvimento da tecnologia?

Pode afirmar-se: muitas vezes fábricas de uma maior dimensão que trabalham com novos processos destroem ou ameaçam fábricas mais pequenas que ainda operam com uma tecnologia mais antiga. Partes consideráveis do artesanato foram afastadas da produção: assim, por exemplo, partes do artesanato têxtil ou moleiro – a ameaça a muitas pequenas fábricas de cal por parte de gran-

des instalações modernas ou de numerosas fábricas mais antigas de ácido acético por parte de novas fábricas que graças à produção em grande escala produzem de forma mais barata. Não será isto o início da concentração?

Factos dessa natureza eram frequentes antigamente, e também o são hoje. Levantam graves problemas do foro sociopolítico. Porque surge a questão de saber como os trabalhadores das fábricas obsoletas poderão rapidamente ser reintegrados no processo produtivo. É verdade que está de facto a acontecer uma certa concentração parcial: em vez de dezenas ou centenas de empresas que possuem todas as suas próprias fábricas, há agora apenas *uma única* fábrica a produzir. Até este ponto a técnica moderna está, de facto, a fomentar a concentração. Mas esta fábrica maior do tipo mais moderno – por exemplo, uma fábrica de tecidos que elimina centenas de pequenas tecelagens artesanais da região, entra agora geralmente em concorrência com outras novas tecelagens. A história de várias indústrias nos séculos XIX e XX mostra que a ruína de pequenas e médias empresas relacionada com a introdução de instalações de grande escala não significa a destruição da concorrência, visto que esta se impõe novamente através da expansão dos mercados e da substituição. Aliás, sabemos que o desenvolvimento técnico mais recente – por exemplo, a eletrificação por meio do pequeno motor – tem em numerosos ramos favorecido a pequena e média fábrica em termos de custos.

Há ainda um outro aspeto em que a tecnologia moderna parece incentivar a concentração. A construção de altos fornos ou de fábricas de laminagem ou de fábricas de azoto modernos requer o investimento de tanto ca-

pital que a produção se concentra em poucas empresas. Já por causa da dificuldade de conseguir o capital, dificilmente surgirão novos concorrentes. É por esta razão que em tais indústrias existe uma tendência para oligopólios que – devido aos mercados oligopolísticos sem equilíbrio – tendem a unir-se em cartéis. Nesta medida, a tecnologia tem de facto o efeito de favorecer a concentração. Mas também aqui causa efeitos contrários e não leva forçosamente ao monopólio. Devido à tecnologia, a concorrência internacional aumenta em todos estes mercados – a não ser que seja impedida pela política económica. Ao mesmo tempo, graças à técnica moderna, também aqui a concorrência de substituição se faz valer regularmente: por exemplo, em vez do alto forno, o método *Siemens-Martin*; paralelamente à obtenção de azoto do ar, a produção de azoto de derivados de carvão; e ainda, o melhoramento da exploração mineira de salitre. Mas esta tendência para a concorrência que nasce sempre da tecnologia moderna e se impõe sempre é muitas vezes paralisada por cartéis, como nestes casos.

Mais um exemplo, o da navegação marítima. A aplicação da técnica moderna de construção naval fez com que, precisamente nos transportes marítimos regulares, fossem construídos navios e instalações muito maiores que exigiam consideráveis montantes de capital e pressionavam no sentido de armadores que anteriormente estavam independentes se associarem. Ao mesmo tempo, no entanto, a tecnologia tinha também efeitos na direção oposta: o facto de possibilitar que os transportes terrestres e marítimos fossem cada vez mais rápidos e baratos aumentou a concorrência dos portos, por exemplo no Noroeste Europeu, acabando com o anterior iso-

lamento local das regiões interiores e dos portos individuais. Mas esta concorrência que então estava a crescer foi reprimida ou eliminada pela formação de associações na navegação marítima. A concorrência, que tinha sido estimulada pela técnica, foi combatida por meio de medidas de organização.

Como consequência da técnica moderna, a terra cobre-se de grandes fábricas, caminhos de ferro, construções de estradas e cidades grandes. As oficinas do passado parecem muito pequenas comparadas com aquelas que os nossos olhos veem hoje. Daí nasceu a ideia de que seria a técnica a dar origem à concentração. Mas agora revela-se que o processo não foi, nem é, tão fácil: a concentração industrial dos últimos cem anos é o resultado de um conjunto de causas. Foram o desejo de poder, a tendência para a formação de monopólios, as políticas económica e jurídica que conduziram à concentração ou a favoreceram. Foi o resultado do desenvolvimento histórico no seu todo. Também o efeito da tecnologia moderna aconteceu no âmbito desta História no seu todo. Mas não foi de forma a que os grupos empresariais e sindicatos tenham sido o resultado inevitável do aparelho técnico.

IV. A Influência das Formas de Ordem sobre a Dimensão das Empresas

1. Até agora expusemos as coisas como se um determinado nível do *conhecimento* técnico fosse a base de uma determinada dimensão das unidades técnicas, ou seja, das fábricas e, em geral, de uma determinada téc-

nica de produção que é *aplicada*. É verdade que esta é a opinião dominante, mas também aqui está errada.

Na verdade, a dimensão das fábricas e o grau da mecanização estão a ser determinados também pelas formas de organização realizadas. Já nos tínhamos deparado com este facto quando analisámos a economia de controlo central. Em regra, as entidades de planeamento centrais tendem a criar unidades fabris muito grandes, como, por exemplo, na Rússia a seguir a 1928 ou na Alemanha entre 1933 e 1944. Construíram-se fábricas de grande escala para a produção de automóveis e de máquinas, assim como grandes fábricas de electricidade. A maioria das economias de guerra dos países que no século XX pertenciam ao tipo de economia de controlo central e que estavam envolvidas na guerra deixou fábricas muito grandes, por exemplo, para a produção de gasolina sintética ou de borracha ou de azoto. Fábricas de grande escala facilitam o planeamento e o controlo por parte dos órgãos planificadores. A economia de controlo central tem, portanto, um forte efeito sobre a concentração técnica da produção. Os órgãos de planeamento central não são capazes de verificar com exatidão se estas fábricas gigantescas são úteis em termos do cálculo económico e, se fossem capazes, não seriam obrigados a guiar-se por isso. Já aqui se revela a influência da ordem económica sobre a dimensão das fábricas e a mecanização da produção.

Algo semelhante é válido também para o monopólio da oferta. Também nele as fábricas podem ser maiores do que no caso da concorrência. Até pela simples razão de que o monopolista pode facilmente livrar-se do risco do grande investimento, estando por isso mais

rapidamente disposto a efetuar investimentos de grande envergadura.

2. Existe aqui, portanto, uma peculiar interdependência que tem um profundo efeito na economia real. A saber: como descrevemos, o desenvolvimento do conhecimento tecnológico influenciou a forma de mercado – seja no sentido da concorrência, seja também no sentido da formação de monopólios e oligopólios. Contribuiu, portanto, para formar a ordem económica. A conexão oposta tem a mesma importância, mas não se lhe dá a mesma atenção: a saber, a dependência da técnica aplicada e, conseqüentemente, também da dimensão da fábrica, das formas de ordem realizadas. Depois do fim de uma ordem económica de administração central – por exemplo, depois do fim de uma economia de guerra –, deparamo-nos com fábricas de dimensões excessivamente grandes que estão aí quais blocos erráticos e que levantam consideráveis dificuldades à construção de uma ordem económica que se quer a operar de forma racional. Se a Alemanha não tivesse tido um período de direção económica central e de grandes monopólios no século XX, o aparelho produtivo alemão teria hoje outro aspeto e muitas instalações de grande escala não existiriam.

Em termos teóricos, é válido dizer que o tamanho das fábricas e, em geral, toda a tecnologia aplicada não dependem apenas do respetivo nível de conhecimento técnico, mas, simultaneamente, também de todos os restantes dados que determinam o processo económico e, por conseguinte, também o investimento; ou seja, do número e da qualidade dos trabalhadores e do volume do capital. Estes dados incluem também a organização jurídica e a organização social.

Mas para a política económica é válido que é um erro aceitar o tamanho das fábricas e o grau de automatização como dados de política económica ⁸¹. Ao influenciar ou construir a ordem económica, a política económica exerce influência sobre o tamanho das fábricas e sobre a totalidade da técnica aplicada. No caso, por exemplo, de se praticar uma política de inflação acumulada, provocando, deste modo, a tendência para a economia de controlo central, dá-se simultaneamente um impulso para a construção de fábricas maiores. Não são a técnica aplicada, o parque de instalações e as máquinas que constituem o fundamento sobre o qual a economia e a ordem económica se erguem. Também nisso a opinião tradicional se engana. O aparelho industrial na concorrência perfeita tem outro aspeto e também é constituído por fábricas mais pequenas do que as que existem noutras formas de mercado. Particularmente grande é a diferença quando comparada com o planeamento central.

Também neste aspeto, contribuindo para a determinação das formas de ordem da economia, a política económica tem uma eminente responsabilidade na criação das condições da vida humana em geral.

⁸¹ *Keynes* também faz isto na sua obra *General Theory*. Mais observações sobre o problema teórico podem ser encontradas em *W. Eucken*, *Grundlagen*, op. cit., pp. 133 e segts., 157 e segts. e 213; ed. portuguesa: *Fundamentos*, op. cit., pp. 214 e segts. e 254 e segt. e 340.

V. O Combate à Concorrência

O quadro habitual do desenvolvimento económico moderno tem, de algum modo, de ser posto ao contrário, se quisermos que reflita a realidade.

1. Segundo a velha opinião, generalizada e influente, a tecnologia moderna exige unidades fabris gigantescas, elimina pequenas e médias empresas e leva ao aparecimento de conflitos imanentes entre a dimensão das fábricas, a inflexibilidade da oferta e as necessidades variáveis às quais a produção já não é capaz de se adaptar. Para pôr ordem na economia seriam, por isso, necessários grupos de empresas, *trusts*, cartéis e outros monopólios, intervenção do Estado, corporações, política de pleno emprego e planeamento central. É esta imagem que a maioria das pessoas tem em mente.

A forma de mercado da concorrência perfeita que daqui a pouco conheceremos mais em pormenor é muitas vezes impopular. Sujeita o indivíduo ao controlo do mercado, retira-lhe grande parte do seu poder, obriga a melhorar o seu empenho, exige constantes adaptações e, sob o perigo de sofrer perdas e a falência, possui meios de coerção desagradáveis. A reação contra a concorrência é, por isso, compreensível numa época em que ela está a expandir-se cada vez mais.

2. Mas, precisamente no século XX, a técnica moderna reforçou o elemento da concorrência de maneira extraordinária. A política económica, porventura, não tirou as consequências do suposto declínio de uma concorrência morta pela técnica. Aconteceu o oposto. O combate ao aumento da concorrência preencheu uma parte substancial da política económica moder-

na. A tendência generalizada e sempre presente para a formação de monopólios tinha um efeito tanto mais forte quanto as empresas individuais perdiam antigas posições monopolísticas ou oligopolísticas, sendo envolvidas na concorrência. Ao mesmo tempo a política económica do Estado trabalhava contra a concorrência – na maioria dos casos sob a pressão de grupos interessados. Taxas aduaneiras, proibições de importação, controlo de divisas e outras medidas da política comercial foram, por exemplo, desde os finais dos anos 70 do século passado, utilizados alternadamente para combater a concorrência internacional que resultava da redução dos custos do transporte. A eliminação da “concorrência de substituição” revelou-se mais difícil. Um exemplo: com o desenvolvimento do automóvel – causado, portanto, pela técnica moderna –, surgiu um grande número de fortes concorrentes para a *Reichsbahn* e a sua posição de monopólio. O decreto-lei de emergência de Outubro de 1931 afastou grande parte da nova concorrência e estabeleceu um cartel coercivo do Estado que impedia os concorrentes de praticarem a concorrência em pleno ⁸². De natureza diferente, por fim, são os meios do combate à concorrência que resultam da crescente adaptabilidade do aparelho industrial. São utilizados para esse efeito patentes, associações detentoras de patentes, proibições estatais de investimentos, congelamento de licenças e demais restrições da liberdade profissional. Ainda outro exemplo: no início do século XX um grande *trust* de cimento – “Portland” – nos Estados Unidos comprou

⁸² Ver *A. Schmitt, Verkehrspolitik* em: *A. Weber, Volkswirtschaftslehre*, 4.º vol., 1933, pp. 249 e segts.

uma patente para produzir cimento de escórias de alto forno. A intenção era impedir as empresas americanas de altos fornos de fabricar cimento de alto forno. Porque a patente é usada como patente de bloqueio. Também neste caso o desenvolvimento técnico permite que haja concorrência de substituição. Mas o método de a combater não é o mesmo do caso da *Reichsbahn*: em vez do cartel coercivo recorre-se à patente de bloqueio, que é um método frequente para impedir o aparecimento de concorrência de substituição, ou pelo menos para adiá-lo. Valeria a pena examinar a totalidade dos instrumentos que foram desenvolvidos no combate à concorrência de substituição. Estabelecer estes instrumentos constitui uma parte significativa da política económica do Estado. Na sua totalidade é um sistema gigantesco de medidas privadas e públicas que na economia moderna têm o objetivo de diminuir ou eliminar a tendência para a concorrência perfeita. Não é possível estudar nenhuma empresa industrial moderna sem obter uma forte impressão disso. *A tensão entre o aumento da concorrência e a defesa contra ela é um facto fundamental da história económica mais recente.*

VI. As Consequências para a Ciência e a Política Económica

1. Hoje em dia a opinião de que a técnica moderna faz desaparecer a concorrência não só é defendida por alguns cientistas, mas simultaneamente constitui uma declarada ideologia de um tipo específico de pessoas interessadas. De um tipo específico, porque há dois tipos de líderes de características distintas que a utilizam

com proveito. O argumento presta um bom serviço aos diretores e funcionários de cartéis e grupos de empresas para comprovar a necessidade da criação de poder privado. Se realmente for verdade que a tecnologia moderna a torna inevitável, parece estar fora do alcance das críticas. Por outro lado, este argumento serve as pretensões de poder dos funcionários do planeamento central e justifica a sua existência. A técnica conduziria ao “capitalismo monopolístico”, que a longo prazo seria insuportável, obrigando à introdução do planeamento central. Desta forma, uma opinião que manifestamente contradiz os factos obtém o apoio de dois tipos de líderes, exercendo uma forte influência sobre a política económica.

2. Em oposição a isto é preciso voltar sempre a chamar a atenção para os factos que praticamente se impõem em cada empresa da indústria ou da agricultura e que aqui foram brevemente esboçados. A ciência deveria realçá-los e descrevê-los em pormenor. Não se deve limitar a transmitir velhos modelos de desenvolvimento sem os confrontar de forma satisfatória com os factos. A ciência também não deveria criar conceitos de concorrência que resultaram da especulação e que, quando aplicados, não permitem de todo que seja incluída, por exemplo, a concorrência de substituição. Deste modo disfarça um facto verdadeiramente decisivo da realidade económica.

Não é a concorrência que é obsoleta, mas sim a crença de que ela é obsoleta. Os factos destroem a velha doutrina histórica segundo a qual a concorrência perfeita estaria condenada ao fracasso. É uma afirmação típica de pensamento anacrónico a de *Schumpeter*

quando diz que “a concorrência perfeita é impossível nas condições industriais modernas”. Tais opiniões já não têm nenhuma relação com os factos.

3. Mas se a tecnologia, a concorrência e o monopólio realmente se comportarem como foi aqui brevemente descrito, também o problema de ordem política é totalmente distinto daquilo que a opinião antiga supunha. A condição prévia da qual partia e que mencionámos previamente não existe: a saber, a destruição da concorrência e a sua eliminação como forma de ordem possível. A tecnologia moderna não está a empurrar a política económica para a situação desesperada de ter de aplicar formas de ordem – como o planeamento central ou corporações coercivas – que constituem um perigo social e económico e ameaçam a construção de todas as outras ordens humanas.

O desenvolvimento do moderno conhecimento técnico teve efeitos em duas direcções. Levou à destruição de muitas pequenas empresas; mas – por outro lado – também reforçou o elemento da concorrência por meio do desenvolvimento da concorrência de substituição, do alargamento das zonas de venda e da crescente capacidade de adaptação da produção. Portanto, o seu efeito sobre o processo de concentração foi ambivalente. Enquanto durante a primeira época da industrialização o primeiro aspeto pode ter ocupado o primeiro plano, na segunda época (nomeadamente desde o início do século XX) o desenvolvimento tecnológico tornou a concorrência mais eficiente. Este facto é importante; e ocupa agora o primeiro plano.

Não deveria a política económica desistir de combater a concorrência? Não deveria deixar que se desen-

volva o que nas próprias coisas urge ser realizado? Existe a possibilidade de, através da política económica, fazer uso das forças que impelem a concorrência, e nomeadamente também as da técnica moderna, para dar uma ordem à economia.

QUARTO LIVRO

A ORDEM DA CONCORRÊNCIA
E A SUA REALIZAÇÃO

XV. CAPÍTULO

A POLÍTICA DA ORDEM DE CONCORRÊNCIA INTRODUÇÃO

I. A Situação – O Novo Ponto de Partida

1. O período das experiências merece que lhe seja posto um fim.

Uma das séries de experiências – a política económica de direção central –, embora mantenha a atividade dos investimentos em funcionamento e elimine o subemprego, não oferece uma verdadeira solução para os grandes problemas que a industrialização levanta: nem o problema da proporção satisfatória, nem o problema da distribuição. Antes pelo contrário, põe claramente em evidência todos os problemas que a industrialização levanta também para a liberdade do Homem. Tais experiências mostram com extrema nitidez quais são os perigos iminentes em consequência da técnica, da industrialização e da massificação.

Por outro lado, nos países onde se está a tentar a política económica do meio-termo – ou seja, na *outra série* de experiências – predomina a anarquia dos grupos. Falta uma tendência para o equilíbrio do processo económico.

2. Existem forças históricas muito fortes que atuam contra o estabelecimento de uma ordem satisfatória, pois a economia industrial com divisão do trabalho ofe-

rece precisamente oportunidades de domínio e do exercício de poder como nunca existiram antes na História. Ou é um único grupo de poder político que domina este aparelho concentrando todo o poder nas suas mãos, ou são muitos grupos de poder privados ou com o apoio do Estado que operam em conjunto ou uns contra os outros. Em meados do século XX, estamos mais longe da solução do problema de ordem política do que no seu começo.

3. Com isto, chegámos a um ponto importante.

Se a política do *laissez-faire* fracassou porque deixava a responsabilidade para as *formas* de ordem da economia essencialmente aos privados, então as experiências da era subsequente fracassaram porque nelas se tentava realizar a direção do *processo* económico diário através de órgãos centrais – quer atuassem sozinhos, quer em conjunto com privados. Os atuais debates sobre a política económica chegam em regra rapidamente a um ponto morto. Ficam encaçados na antítese “economia de direção central” *versus* “economia livre”. Porém, o problema da ordem não pode ser resolvido de uma destas maneiras ou de outra – como mostra a experiência. É preciso atacar a questão a um nível mais profundo.

É preciso começar com o problema global da direção da economia industrial: o imenso processo económico diário, com ilimitadas conexões e a engrenagem da ordem económica com as ordens do Estado, do Direito e da Sociedade. É aqui que começa o único caminho que ainda está aberto para a política de ordem: tentar estabelecer as formas de operar na economia ou influenciar as condições nas quais estas surgem. Permite, no entan-

to, que nestas formas os planos e as ações dos agregados familiares e das empresas sejam livres. Como é que isto é possível? Não de modo a que se comece a experimentar com base nalgumas ideias. Antes pelo contrário, a atuação em termos da política de ordem económica começa com base no conhecimento das diferentes formas de ordem, das conexões do processo económico e da interdependência das ordens. A ação da política de ordem rege-se não por ideologias sobre o capitalismo, o socialismo, etc., mas pelo pensamento ordenador.

II. A Decisão

A. As Possibilidades

Quais são, finalmente, as possibilidades que existem para a ordem do processo económico no mundo industrializado?

A resposta a esta pergunta não se dá fazendo a História dar um salto do domínio da inevitabilidade para o domínio da liberdade, como fez *Marx*. Não se pode de todo falar de uma tal liberdade. Seria muito cómodo falar simplesmente de novas possibilidades sem primeiro expor em pormenor o modo como as ordens devem ser estruturadas e como funcionam. Pelo contrário, temos de perguntar o que encontramos no decurso da História e o que não encontramos. Todavia, isto não deve ser entendido como se pudéssemos construir a nova ordem apenas olhando para trás, com as costas viradas para o futuro, por assim dizer. É exatamente o contrário: em relação à política económica, o importante não é apenas saber

quais são as formas de ordem que foram e são realizadas, mas também quais são *possíveis*. É preciso encontrar uma nova possibilidade que pareça objetivamente aconselhável, uma forma de ordem que representa uma solução independente e não pode ser instável sendo, por isso, apenas a transição para uma outra forma de ordem. A descrição e a análise das ordens económicas que foram realizadas na História do mundo industrializado serviram para se obter esta forma de ordem. E o resultado muito significativo destes estudos é: *o seu número é pequeno*.

Isto já se depreende do resumo geral histórico. Quanto mais em pormenor se analisar a realidade, tanto mais claramente se revela que existem ordens económicas em que predomina a direção central do processo económico, e outras em que os planos e decisões de muitas empresas e muitos agregados familiares são determinantes para a direção do processo económico. Ou domina o sistema de uma economia gerida centralmente na forma da economia de controlo central; ou são métodos de gestão mercantil que determinam a ordem do processo económico industrial ⁸³. Na verdade, estes métodos de direção de economia de mercado são totalmente diferentes consoante as economias individuais se reúnam em grupos monopolísticos ou parcialmente monopolísticos ou semelhantes, ou não. Em breves palavras, pode, portanto, distinguir-se entre três métodos de direção possíveis para o processo económico industrial:

⁸³ Mais pormenores sobre isto em *W. Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, op. cit., nomeadamente na 3.ª parte. Edição em português, *Fundamentos*, op. cit.

direção por órgãos centrais do Estado, por grupos, pela concorrência.

1. No século XX as pessoas ficaram a conhecer as enormes desvantagens associadas à direção económica por parte de uma administração central. A concentração do poder económico, a sua fusão com o poder político, a insegurança e a insignificância do abastecimento com bens de consumo, o aumento da dependência social, a ameaça ao Estado de Direito e à liberdade (sobre isso não precisamos de ler livros, porque o vivemos, e ainda o estamos a viver, no nosso dia-a-dia). Acresce ainda outro ponto: a saber, o fracasso dos métodos de gestão da economia de controlo central em relação à ordem da economia mundial. A economia industrial pressiona na direção de vastos mercados e da divisão de trabalho internacional; no entanto, as ordens económicas do tipo de administração central não foram, nem são, capazes de dar um fundamento sólido a estas relações económicas mundiais. Na realidade, está a eclodir um conflito que demonstra quão forte é a tendência histórica que existe contra a realização da economia de administração central.

2. *Keynes* dizia ⁸⁴: “Penso que a dimensão ideal para a unidade de organização e controlo se encontra algures entre o indivíduo e o Estado moderno. Por isso acredito que o progresso está no desenvolvimento e no reconhecimento de entidades semiautónomas no âmbito do Estado; entidades que, dentro dos limites do seu raio de atividade, atuam somente de acordo com o critério do bem comum, da maneira como o entendem, e cujas considerações são

⁸⁴ Ver *J. M. Keynes*, *Das Ende des Laissez-Faire*, 1926, pp. 31 e segts.

totalmente isentas de quaisquer motivos relacionadas com vantagens privadas – sendo necessário, no entanto, enquanto o altruísmo humano não tiver crescido, permitir que haja certas vantagens para o seu grupo, a sua classe ou a sua faculdade; entidades que, em condições normais, são largamente autónomas dentro de determinados limites, mas que em última análise estão sujeitas à soberania da democracia personificada no parlamento.”

Não vamos aqui discutir se tais propostas estão a ressuscitar formas medievais ou não. Estranhamos, no entanto, que *Keynes* ousasse propor tais formas de ordem quando a Ciência sabe há muito que nelas o processo económico não consegue alcançar mais do que um estado de equilíbrio frágil, tendendo para a falta de equilíbrio. Em muitos casos a experiência tem confirmado isto. Quando a exploração de carvão ou a indústria siderúrgica, ou a indústria de cimento ou de potássio, ou o comércio ou os trabalhadores forem reunidos em grupos autónomos, surgirá sempre o mesmo resultado: lutas destes grupos, bloqueios, *lock-outs* e greves, a despeito de tais grupos se denominarem corporações; independentemente de se tratar de associações ligadas ao mercado de trabalho ou de *pools* internacionais de matérias-primas ou de sindicatos nacionais – mesmo quando haja representantes dos trabalhadores a participar na sua direção. A falta de equilíbrio de formas de mercado de monopólios bilaterais ou de monopólios parciais ou oligopólios desencadeia uma tendência para intervenções estatais. Lembremo-nos do desenvolvimento dos mercados de trabalho na Alemanha entre as guerras, onde na batalha entre os grupos dos empregadores e empregados o árbitro estatal se viu cada vez mais obrigado a ser ele

próprio a estabelecer as condições de trabalho. A situação em que grupos de poder estão um ao lado do outro e um contra o outro não é capaz de assegurar uma solução duradoura do problema da ordem. Só é possível ter-se simpatia pelas corporações profissionais como gerentes da economia onde não se compreende nem a dificuldade da direção do processo económico moderno, nem a natureza do poder económico.

3. Resta, assim, o terceiro tipo das ordens: nele predomina a forma de mercado de concorrência perfeita.

É uma forma de mercado que já muitas vezes esteve implementada parcialmente na economia industrializada; mas nunca foi realizada universalmente, faltando-lhe também uma ordem monetária adequada. A teoria económica clássica e – com muito mais precisão – também a teoria económica moderna, mostraram ⁸⁵ como na concorrência perfeita ocorre uma rigorosa direção do processo económico e como os consumidores dirigem o processo.

Assim nasceu a ideia da ordem de concorrência, que tem a sua origem na própria experiência do dia-a-dia e na experiência científica.

4. A diversidade dos fenómenos económicos e a imensa variedade das tendências e seitas de política económica faz esquecer o facto de que existem apenas muito poucos tipos de ordem nos quais é *possível* dirigir o processo eco-

⁸⁵ Desde os trabalhos de *Menger, Walras, Jevons, Böhm-Bawerk, Marshall* a análise moderna do processo de direção na forma do mercado de concorrência perfeita tem sido consideravelmente aperfeiçoada. Sobre a situação atual da investigação: *G. J. Stigler, The Theory of Price, 1947, pp. 63-196; H. v. Stackelberg, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 1948.*

nómico moderno. Na verdade, este facto é fundamental. Todas as decisões de política económica deveriam partir dele. Existe uma alternativa, ou de uma maneira ou de outra. Visto que a solução do problema da ordem, baseada na anarquia de grupos, nas corporações ou classes profissionais, pode ter somente uma duração temporária, resta, por fim, apenas a escolha entre a direção de controlo central de partes substanciais do processo económico e a ordem de concorrência. Está na altura de nos apercebermos desta alternativa.

B. O Que É a Ordem de Concorrência?

1. É importante para a formação de preços e a direção do processo económico na área do abastecimento com fios – e noutras áreas – se as fábricas de fiação de algodão de um país são associadas em grupos de empresas ou se alguns poucos *trusts* independentes estão a dominar o mercado ou se há numerosas fábricas de fiação em concorrência a vender a muitos comerciantes e fábricas de tecido. Como nascem as notas bancárias ou o dinheiro escriturário dos bancos privados, se e em que quantidades isto acontece através da concessão de créditos, se acontece em situação de monopólio ou de concorrência é, evidentemente, também significativo para o processo económico no seu todo. E igualmente: se existem sindicatos, se há associações de empregadores, qual é a força do seu poder. Dependendo das formas em que a oferta e a procura se encontram nos mercados e de como se formam os preços e os salários, a produção e a distribuição decorrem de modo diferente.

Usamos estes conhecidos fenómenos do dia-a-dia como ponto de partida. A política económica da ordem de concorrência visa dar aos mercados uma ordem que seja tal que todas as partes do processo económico sejam integradas de forma razoável. Cada agricultor, industrial, artesão e trabalhador, ou seja cada empresa e agregado familiar, devem planear e agir livremente. Os que operam na economia não obedecem a ordens, mas são eles próprios que procuram a aplicação da sua própria força de trabalho, dos seus meios de produção e do seu dinheiro que pensam ser a melhor. Não há, portanto, subordinação, mas sim, coordenação dos agregados familiares e das empresas. O que as empresas produzem, qual a técnica que utilizam, quais as matérias-primas que compram, em que mercados vendem é livre. Os trabalhadores também não são obrigados a prestar os seus serviços numa determinada utilização. Têm o direito da livre circulação e do livre contrato de trabalho. Existe liberdade do consumo. Não existe, no entanto, a liberdade de criar arbitrariamente as regras do jogo ou as formas nas quais o processo económico se desenrola, as formas do mercado e os sistemas monetários. É precisamente aqui que a política de ordem entra em campo ⁸⁶.

⁸⁶ E. F. Heckscher, *Der Merkantilismus*, 1932, 1.º vol., pp. 448 e segts., escreve sobre a política económica do liberalismo na Inglaterra no início do século XIX em oposição ao mercantilismo: "O método antigo teria tentado levantar um dique contra as transformações. O vitorioso método novo deixou-as correr livremente. Consequentemente impuseram-se com uma força que na anterior história económica da humanidade está sem equivalente. A terceira hipótese teria sido não parar a evolução dos acontecimentos nem deixar que corra sem ser regulada, mas sim conduzi-la para um caminho ordenado. Esta solução nunca foi tentada.

2. A forma de mercado que predomina na ordem da concorrência é a da “concorrência perfeita”. É ela que deve coordenar os planos e as decisões das empresas e dos agregados familiares individuais. Nos casos em que isto não seja possível, são necessárias medidas de política económica especiais. Nos vários países a realização da ordem da concorrência teria um cunho particular de acordo com a situação natural e histórica de cada um. Teria, por exemplo, um aspeto diferente na Alemanha ou na Bélgica ou nos Estados Unidos, respetivamente – algo de que ainda havemos de falar. Comum a todas as “ordens de concorrência”, no entanto, é a predominância da concorrência perfeita.

Lado a lado com a concorrência perfeita, a “economia autónoma” (economia simples dirigida centralmente) deve ser, e será, uma forma de ordem generalizada; assim, por exemplo, no caso do agricultor que não só compra sementes, adubo, máquinas, etc. em mercados de concorrência e também em mercados de concorrência vende batatas, porcos, legumes, mas que ao mesmo tempo, na sua qualidade de consumidor das suas próprias batatas e da sua própria carne, pratica uma economia autónoma. Na herdade existe uma fusão de ambas as formas de ordem. Por outro lado, ela existe também no agregado familiar do operário metalúrgico que em simultâneo possui uma pequena horta onde cultiva batatas, legumes e fruta para a sua família. Perante a extraordinária dificuldade de ordenar a economia moderna com divisão do trabalho de forma satisfatória, é fundamental que a política económica apoie estes elementos de economia autónoma. Deste modo as pessoas passam a ser mais independen-

tes do mercado, tendo uma certa segurança em tempos de miséria. Mas, dado que a economia autónoma não é apropriada para dirigir o processo económico industrial com divisão de trabalho, pode, em geral, não ser mais do que uma forma de ordem complementar. É a concorrência perfeita que deve imprimir o seu cunho à ordem económica moderna.

3. O que é concorrência perfeita? É uma determinada forma de mercado que pode ser definida em termos exatos e não deve ser confundida com o *laissez-faire*. É também algo totalmente distinto da “luta monopolística”; por exemplo, da luta de um sindicato parcialmente monopolístico contra terceiros que até ao momento viviam na sua sombra ou da luta entre duas linhas de navegação ou companhias de caminhos de ferro ou grupos de empresas de gasolina monopolísticos. No combate parcialmente monopolístico ou oligopolístico, opera-se muitas vezes com o instrumento do bloqueio contra fornecedores ou compradores do adversário. Na concorrência perfeita, no entanto, não pode haver bloqueio. Oligopólios ou monopólios da oferta ou da procura praticam estratégias de mercado, algo que na concorrência perfeita não existe. A concorrência perfeita não consiste no combate corpo a corpo, mas desenrola-se numa direção paralela. Não é concorrência para impedir ou para prejudicar, mas sim “concorrência através da eficiência”⁸⁷.

⁸⁷ Sobre os problemas da luta entre oligopólios ou monopólios parciais ou sobre o combate entre monopólios: *F. Böhm*, Wettbewerb und Monopolkampf, 1933; *Kestner-Lenich*, Der Organisationszwang, 2.^a ed. 1927; *H. Möller*, Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung, 1941.

A anterior crítica da concorrência perdeu largamente o seu valor devido ao facto de ter misturado as várias formas de mercado, chamando a todas juntas concorrência. Descrevia como os concorrentes lutariam pessoalmente uns contra os outros e se ruiriam, como a concorrência “dos capitais rivais seria furiosa” (*Marx*), como os capitalistas maiores matariam os mais pequenos, como nestas batalhas se estragariam riquezas inutilmente, como os trabalhadores estariam dependentes de um empregador e como, em geral, a luta concorrencial seria um estado anárquico. Os factos descritos muitas vezes existiam na realidade. Mas, quando eram considerados como sendo efeitos da concorrência, foram interpretados de forma completamente errada. Eram relatos sobre combates entre monopólios e sobre a dependência de monopólios e monopólios parciais. Ainda hoje a concorrência é responsabilizada pela destruição de *stocks*, embora esta na realidade só possa acontecer em formas de mercado monopolistas.

Entretanto a ciência desenvolveu a morfologia económica. Na medida em que esta morfologia visa ocupar-se com a economia real e definir com exatidão as formas que nela existem, também é capaz de determinar exatamente o que é a concorrência (não apropriada para este efeito, no entanto, é uma ciência que de modo axiomático constrói determinados modelos sem na realidade procurar e encontrar as formas) ⁸⁸.

⁸⁸ Sobre a nova doutrina das formas de mercado: *H. v. Stackelberg*, no lugar citado; *L. Miksch*, *Wettbewerb als Aufgabe*, 2.^a ed. 1947; assim como *W. Eucken*, *Grundlagen*, op.cit.; em português *Os Fundamentos*, op.cit.

Ao estabelecer os seus planos económicos um agricultor não leva em conta a reação que as suas vendas de trigo suscitam no mercado de trigo – porque a sua oferta é relativamente demasiado pequena. Por isso, baseia os seus planos nos preços do trigo ou de porcos ou de legumes, que considera como valores aceites – como dados – sendo que se trata de preços que se formam no mercado. Pode contar com um determinado preço de mercado, ou fazer uma estimativa aproximada dos preços a realizar e supor que estes se movimentam dentro de certos limites. Isto é concorrência.

Concorrência existe entre as donas de casa que numa cidade procuram bens alimentares, têxteis e sapatos; entre senhorios que oferecem espaço habitacional. Muitas vezes a concorrência estava realizada na agricultura, no comércio e na indústria; nomeadamente na indústria transformadora, por exemplo, na indústria transformadora de papel, em muitos ramos da construção de máquinas, da indústria têxtil, para mencionar apenas alguns.

Quando tanto o vendedor como o comprador estiverem a concorrer um com o outro estabelecendo os seus planos económicas em conformidade, a forma de mercado da concorrência perfeita é realizada. Portanto, quando o trigo está a ser não apenas vendido, mas também comprado numa situação de concorrência, quando as mercearias da cidade estão a concorrer da mesma forma que as donas de casa. Qualquer pessoa que conheça a indústria de experiência própria sabe que esta forma de mercado estava muitas vezes realizada não apenas no comércio e na agricultura, mas precisamente também na indústria do século XIX e do início do século XX.

4. Mas esta designação de forma de mercado da concorrência perfeita ainda não é bem suficiente para a política económica. Haverá métodos cuja aplicação permite também à prática administrativa reconhecer a concorrência perfeita assim como as restantes formas de mercado? A política económica precisa de sinais de reconhecimento, *sintomas*, para pôr em prática uma política da ordem de concorrência. Precisa de fórmulas empíricas. Será que existem? A resposta a esta pergunta é afirmativa. Há dois métodos que estão à disposição.

O mais natural é averiguar diretamente nas empresas se os planos são estabelecidos em concorrência ou não. Se, por exemplo, uma empresa no planeamento e na construção de certas máquinas conta com que estas máquinas sejam vendidas no mercado pelo preço de aproximadamente 500 marcos por peça, pode supor-se que existe concorrência. O preço é obtido do mercado, não é imposto por uma estratégia de mercado. Averiguações de que não há acordos de cartéis no mercado assim como informações sobre concorrentes e a dimensão do mercado suportam tais suposições.

O segundo método, indireto: certas medidas que podem ser observados do exterior, por exemplo do lado oposto do mercado, permitem a conclusão segura de que *não* há concorrência perfeita, porque estas medidas não podem ser tomadas dentro dos seus limites: por exemplo, bloqueios contra compradores ou fornecedores que entram em negócios com terceiros, ou descontos de lealdade ou preços de luta ou *dumping* ou a destruição de *stocks*. Ainda o seguinte exemplo: o preço de seda crua caiu fortemente, mas a empresa não baixa o preço dos produtos de seda. Neste caso *não é possível* estar em

concorrência perfeita; porque a mecânica dos preços obrigaria os preços a baixar quando o preço da matéria-prima caísse. É provável que a empresa tenha um monopólio parcial. Estes métodos indiretos de determinar a forma de mercado do exterior são relativamente fáceis de aplicar e são eficientes.

5. Na ordem de concorrência, a concorrência perfeita não serve apenas para aumentar o desempenho, mas é também a forma de mercado em que os preços dirigem o processo económico. Ao examinarmos o tipo de economia de controlo central, damos-nos conta de que até aí a concorrência é utilizada para aumentar o empenho. Com frequência organizam-se competições entre as várias empresas, distinguem-se empresas com prémios, realizam-se também competições de empenho entre os trabalhadores, oferecendo distinções especiais para premiar o trabalho muito eficiente. A concorrência é usada como meio de aumentar o empenho enquanto a direção do processo económico está a cargo de entidades centrais de planeamento.

Mas na ordem da concorrência a direção do processo económico é feita precisamente pelos preços da concorrência perfeita e pelos planos dos muitos agregados familiares e das muitas empresas que se regem por esses preços. Na ordem de concorrência, *ambos*, a direção do processo económico e o aumento do empenho devem ser conseguidos *conjuntamente* através da concorrência perfeita.

6. Poder-se-ia tentar determinar a ordem de concorrência também de uma forma totalmente distinta: a saber, através da comparação com o Estado de Direito. Como o Estado de Direito, também a ordem de concor-

rência deve criar os limites dentro dos quais a liberdade de ação do indivíduo é limitada pela esfera de liberdade do outro, permitindo assim que as esferas de liberdade das pessoas consigam estar em equilíbrio. De facto, a vontade de estabelecer a ordem de concorrência está estreitamente ligada à vontade de ter liberdade.

No entanto, o desejo de a ver realizada não chega – tão-pouco como dizer que sim ao Estado de Direito e ter meramente a esperança de que ele se realizará o faz surgir. Uma casa tem de ser construída e a sua planta tem de ser concebida.

III. “Princípio” e “Momento”

1. O efeito de cada ato de política económica – independentemente de se tratar da promulgação de uma lei de cartéis ou de uma alteração da lei vigente dos bancos emissores ou de um regulamento sobre intermediação de emprego ou de qualquer outra questão – depende, como deve ser anotado, da ordem económica na qual ocorre. É somente no âmbito do plano de construção geral da ordem económica que cada uma das medidas de política económica obtém o seu sentido. Simultaneamente, esta medida provoca por seu turno alterações maiores ou mais pequenas nessa ordem económica.

Por conseguinte, cada ato individual em termos de política económica deveria acontecer com vista à ordem económica desejada. Se, por exemplo, se pretender uma ordem económica do tipo de administração central, a política agrária será orientada para a direção central da produção agrária – por exemplo, através da

formação de associações obrigatórias da agricultura dirigidas pelo Estado; criam-se monopólios de comércio exterior; as empresas industriais são reunidas em grandes grupos empresariais. Os mesmos atos de política económica não fariam sentido no âmbito de uma ordem de concorrência e teriam um efeito decididamente destruidor.

É, portanto, imperativo que a *decisão global em termos de política de ordem* tenha prioridade relativamente às várias ações de política económica – se de todo se quiser praticar uma política económica razoável. Esta é – como ficou claro – uma exigência que resulta da experiência em termos de política económica e não, porventura, de uma doutrina. As possibilidades de ordenar a economia moderna industrializada de forma satisfatória revelaram-se limitadas. Aplicando os critérios essenciais e considerando a situação global histórica aceite, resta somente a ordem de concorrência como sistema capaz de resolver o problema da política de ordem. Mas se a decisão global é tomada a seu favor, surge a pergunta: o que é preciso acontecer para a realizar?

2. Logo que tentamos responder a esta importante pergunta, deparamo-nos com um dilema.

Na política económica é preciso tomar em conta a situação concreta de cada um dos países. Nos dias de hoje, por exemplo, as situações políticas nos Estados Unidos e no Reino Unido são muito diferentes, e igualmente diferentes são a situação económica e a legislação em termos de política económica objetivamente existentes em cada um destes países. Se se quisesse realizar a ordem de concorrência nos dois países, seriam necessárias medidas concretas muito distintas.

Também a hierarquia adequada dos problemas de política económica seria outra em cada um dos dois países. Diferente ainda é ao mesmo tempo a situação na Alemanha ou na França. Em cada país existem outras situações de partida, outras constelações de poder, outras possibilidades da política económica e outras tarefas específicas. Não é possível separar a política económica da situação histórica dos diversos países. Não é possível estabelecer um código de leis abrangente em termos de política económica que possa ser válido para todos os países. Se quiséssemos tentar riscar a História – como era a intenção de *Rousseau* –, seriam os próprios factos que nos fariam fracassar. A realização e a manutenção da ordem de concorrência exigem, portanto, diferentes tipos de medidas de política económica de acordo com o correspondente “momento” histórico. Todavia, as constelações históricas que existiam, por exemplo, em 1960 e em 1980 nas diversas partes do Mundo não eram similares. Como, então, é de todo possível fazer alguma afirmação geral sobre a realização desta ordem?

Mas: tão errado como seria menosprezar o momento histórico com as suas constelações de poder e *imponderabilia* particulares, tão perigoso seria dispensar considerações fundamentais e recair no erro fatal do passado com a sua política económica pontual e sem princípios. Quem achar que seria possível fazer política comercial, política de preços, política de patentes, política agrária e, em geral, política económica de forma pontual e sob a influência das impressões diárias está completamente errado – como sabemos. Este comportamento é uma das causas principais da atual situação desesperada da política económica.

A política económica tem a tendência de cair ou num sistema de doutrinas irrealista que não toma em consideração a situação histórica, ou num pontualismo sem princípios que faz com que a política económica seja um caos de medidas desconexas ou contraditórias. Em qualquer caso, falha o alvo.

3. Como é que se supera este dilema? Em poucas palavras: distinguindo entre o *princípio* e a sua aplicação no *momento* histórico.

É que é possível obter das realidades económica e de política económica dos últimos 150 anos certos princípios que têm de ser respeitados para que a ordem de concorrência possa ser posta em prática. Dado que repetidamente havia períodos de tempo em que a concorrência perfeita estava implementada, é possível indicar as condições nas quais ela existia e pode existir. É *deste modo* que se obtêm estes princípios. Não são obtidos por dedução de axiomas e não são, porventura, postos em oposição à História. Pelo contrário, foram desenvolvidos examinando a História através do pensamento e, mais precisamente, a política económica e as experiências feitas com a política económica. São de natureza *prática*. Ou seja, contém exigências gerais que têm de ser cumpridas para que o objetivo seja alcançado. Assim, permitem à política económica – por exemplo, a política referente aos monopólios ou a política comercial – escolher entre as possibilidades existentes.

Estes princípios de agir em termos de política económica – por exemplo, o princípio dos mercados abertos ou o princípio da constância da política económica – são necessários para que os atos individuais da política económica sejam coordenados de forma razoável.

Tal como o construtor tem de conhecer as leis da estática para construir um edifício, assim também o político económico tem de conhecer os princípios para *in concreto* levantar o edifício da ordem de concorrência. Também noutras áreas da vida não é possível estabelecer ordens concretas de forma razoável se tais princípios não forem elaborados (assim, por exemplo, as ordens do Direito e do Estado). É por isso que a velha sabedoria tem toda a razão quando alega que a decadência das ordens começa com a violação dos princípios.

4. Para que a ordem desejada seja realizada estes princípios precisam de ser *aplicados* no momento histórico concreto. A aplicação constitui um empenho especial e precisa de ser ponderada, respetivamente, em cada caso. Em que sequência e de que maneira, por exemplo, as medidas de política de câmbio, de política de comércio exterior, as políticas bancárias, as políticas monopolísticas deveriam ser tomadas na Alemanha de 1948 para pôr a mecânica dos preços a funcionar era uma pergunta específica que exigia a aplicação destes princípios à situação concreta. Na aplicação no momento histórico efetua-se a adaptação à diversidade e à mobilidade das circunstâncias.

De forma análoga a doutrina do Estado desenvolveu o princípio da divisão dos poderes, que foi realizado a seguir de maneira distinta em muitos Estados. *Se se* pretender que o Estado tenha o carácter de um Estado de Direito, esta divisão dos poderes é necessária – assim se argumentava. Dependendo da situação em cada caso, a aplicação deste princípio era muito diferente nos diversos países e em diversas épocas. Paralelamente, o nosso argumento é: *se se* pretender que a ordem de concorrên-

cia seja realizada, devem ser aplicados os princípios que agora devem ser desenvolvidos. Do mesmo modo que o princípio da divisão dos poderes surgiu da experiência histórica do abuso por parte do executivo, assim também os princípios cuja realização constitui a ordem de concorrência nasceram da experiência da política econômica e da economia. Como se viu, não é o princípio do *laissez-faire* que estabelece a ordem de concorrência. São precisos outros princípios.

Assim é, então, possível superar o problema principal da atualidade em termos de política de ordem: a obtenção de determinados princípios de ação é a primeira tarefa, a aplicação destes princípios é a segunda tarefa que está sempre a mudar e que é completamente diferente. Os tempos anteriores que podiam simplesmente deixar a ordem econômica crescer tinham uma tarefa mais fácil. O mundo complicado com a técnica desenvolvida, a indústria e as massas de pessoas tem de agir de forma distinta. Nomeadamente, temos de nos acostumar a distinguir entre o “princípio” e o “momento” e a agir em conformidade.

5. Assim, a pergunta sobre a realização da ordem de concorrência reduz-se à pergunta sobre os princípios cuja aplicação é necessária em cada caso.

Que princípios devem ser aplicados para estabelecer a ordem de concorrência? Mas com isto a pergunta não se esgota. Porque, mesmo na situação em que os princípios que constituem a ordem de concorrência estejam todos aplicados, restam determinadas questões que têm de ser resolvidas. São questões de duplo caráter. Em primeiro lugar, é preciso contar com o facto de que, apesar de uma conseqüente política de ordem de

concorrência nos vários mercados, pode não passar a existir a concorrência perfeita, mas sim outras formas de mercado. Qual deve ser o comportamento da política económica perante tais ramos de produção e mercados? Esta é uma das questões. A outra é: tanto a experiência como a análise científica revelam que – apesar da sua grande eficiência – a direção do processo económico pela concorrência perfeita conduz em certos pontos a danos e deficiências. Daí resulta a necessidade de tomar determinadas medidas de política económica depois de a ordem de concorrência estar realizada.

Há, assim, dois grupos de princípios que são muito próximos: os que constituem e os que regulam. Primeiro, trata-se de *estabelecer* a ordem de concorrência (Capítulo XVI); segundo, trata-se de manter a *capacidade de funcionamento* da ordem de concorrência (Capítulo XVII).

XVI. CAPÍTULO

A POLÍTICA DA ORDEM DE CONCORRÊNCIA – OS PRINCÍPIOS CONSTITUENTES

I. O Princípio-Base

1. Sabemos que a política económica tanto na era do *laissez-faire* como na subsequente época das experiências subestimava ou não percebia a importância e a dificuldade do problema de proporcionar uma direção satisfatória ao processo económico – um problema que com a industrialização entrou num estágio totalmente novo. Sobretudo, negligenciava-se e ainda se negligencia o facto de que todos os acontecimentos económicos estão interligados, ou seja, de que a mecânica de direção é indivisível se se quiser que funcione. Como consequência da sua interdependência geral, todas as intervenções individuais de política económica têm influência sobre todo o processo económico. Se, por exemplo, se manipular o juro para que desça, isso altera – como muitas vezes foi demonstrado – o sistema global dos preços e, com isso, toda a direção do processo económico.

A agitada discussão de política económica sobre a direção da economia dissimula o facto de que, no decurso do tempo, o verdadeiro problema da direção deixa cada vez mais de ser percebido. É certo que já na

era do *laissez-faire* eram permitidas formas de mercado e ordens monetárias no âmbito das quais se formavam preços que só imperfeitamente desempenhavam a função de direção. Mas mais tarde – na era das experiências de política económica – a despreocupação foi ainda maior. O pensamento em termos de relações de preços sofreu um rápido declínio. Não importa se era a política do pleno emprego que parcialmente paralisava o sistema dos preços através da fixação dos preços, da política de juro baixo, do racionamento de divisas, ou se eram os órgãos centrais de planeamento a tentar dirigir o processo económico, o que se podia fazer apenas com base em avaliações globais: sempre se subestimava a tarefa extremamente difícil da direção do grande processo económico industrializado e a sua conexão global.

2. Agora aqui deveria finalmente haver uma mudança. A questão nuclear da política económica moderna deveria passar a ser tratada como uma questão nuclear. Isto acontece fazendo da construção de um sistema eficiente de preços de concorrência perfeita o critério essencial de qualquer medida de política económica. *Este é o princípio-base jurídico da constituição económica.*

Não se pode praticar uma política conjuntural que, sob a impressão de uma situação de emergência de momento, impeça ou paralise a capacidade de funcionamento do sistema de preços: como por meio do controlo de câmbios, da expansão de créditos, etc. Nem tão-pouco deve uma política de impostos, por exemplo, fomentar o processo de concentração através do imposto sobre transações ou da configuração do imposto de socieda-

des, favorecendo, deste modo, o avanço dos monopólios. Aqui e em todos os ramos da política económica, o princípio-base jurídico da constituição económica deveria estar presente em todas as medidas. Para esta norma não há exceções.

3. O princípio-base não exige apenas que certos atos de política económica sejam evitados: assim, por exemplo, subvenções estatais, a formação de monopólios estatais coercivos, o congelamento geral dos preços, a proibição de importações, etc. Porventura, também não chega proibir cartéis. O princípio não é em primeira linha negativo. Antes pelo contrário, é precisa uma política positiva de constituição da economia que visa o desenvolvimento da forma de mercado da concorrência perfeita e, deste modo, o cumprimento do princípio-base. Também neste ponto a política da ordem de concorrência é totalmente diferente da política do *laissez-faire*, que, de acordo com a sua ideia fundamental, desconhecia uma política de ordem económica positiva.

Outra vez, o mais importante é tornar o mecanismo dos preços capaz de funcionar. Todas as políticas económicas que não consigam fazer isto fracassam. Este é o ponto estratégico, a partir do qual se domina tudo e sobre o qual, por conseguinte, todas as forças devem ser concentradas: persistir na importância da posição-chave – isto é tão importante para a política económica como para a estratégia. Aqui está a nossa “Toulon”⁸⁹.

⁸⁹ “Aqui está Toulon!”, repetia Napoleão teimosamente, apontando – em vez de para a cidade de Toulon – para a foz do rio Reede que constituía a posição-chave para a conquista de Toulon conseguindo, assim, a sua primeira grande vitória (ver sobre isto: *Edith Eucken-Erdsiek*, *Grösse und Wahn*, Tübingen, 1950, pp. 69/70.)

Cabe-nos agora desenvolver os vários princípios individuais que constituem a ordem de concorrência e têm o seu centro comum no princípio-base que acabámos de expor ⁹⁰.

II. A Primazia da Política Monetária – O Estabilizador da Política Monetária

1. “Para se destruir a sociedade burguesa, é preciso devastar o seu sistema monetário.” Por baixo da sua capa demagógica, esta frase de *Lenine* esconde um núcleo correto.

Numa ordem económica do tipo de administração central o dinheiro desempenha apenas um papel insignificante. O que o agregado familiar conseguir comprar não depende tanto do seu rendimento monetário como das rações que lhe são atribuídas. Também a empresa recebe matérias-primas de acordo com as atribuições por parte de entidades centrais, e não de acordo com o poder de compra monetário de que dispõe. Se investimentos são feitos, não são decididos pelos empresários e pelos bancos que concedem empréstimos, mas sim pelos órgãos administrativos centrais. Como em tais ordens económicas não são os preços que dirigem o processo económico, o dinheiro não é essencial para o regular. Em tais ordens económicas, portanto, a política monetária não ocupa o primeiro lugar, mas sim um lugar insignificante.

⁹⁰ Relativamente a este grande problema, há sobretudo três obras que são importantes: *F. Böhm*, *Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933; *L. Miksch*, *Wettbewerb als Aufgabe*, 2.^a ed. 1947 e *H. C. Simons*, *Economic Policy for a Free Society*, 1948.

2. Também neste aspeto a ordem de concorrência é o oposto das ordens do tipo de administração central. O princípio que é válido na ordem de concorrência é: todos os esforços para realizar uma ordem de concorrência são em vão enquanto uma certa estabilidade do valor do dinheiro não estiver assegurada. Consequentemente, para a ordem de concorrência a política monetária tem primazia.

Para ilustrar este ponto poderá servir a história económica alemã desde a Guerra de 1914/18.

Entretanto têm surgido inflações em forma aberta ou acumulada. A “inflação aberta” – como existia no período entre 1914 e 1923 – despoja a mecânica do sistema dos preços da capacidade de dirigir o processo económico satisfatoriamente, porque os preços sobem de maneira desigual. Por exemplo, as rendas ou certas matérias-primas ficam para trás enquanto outros preços sobem mais rapidamente. Assim, o cálculo dos custos das empresas passa a estar errado – precisamente porque os preços já não refletem as relações de escassez. Mas mesmo no caso de todos os preços terem subido proporcionalmente, teria havido uma distorção. Porque, quando os preços dos produtos e dos meios de produção subirem, as dívidas a longo prazo das empresas continuarão iguais. O lado dos ativos do balanço cresce enquanto o lado dos passivos se mantém inalterado. Assim surgem lucros que não resultam da direção correta do processo económico, mas sim da inflação. Há também a continuação de produções que, se o cálculo económico fosse correto, seriam reduzidas ou abandonadas.

A “inflação acumulada”, no entanto, que consiste no congelamento dos preços enquanto a quantidade de dinheiro é aumentada – como aconteceu na Alemanha en-

tre 1936 e 1948 – paralisa o sistema de preços de imediato. A distorção dos dados já não se vê nos preços, e como nos mercados a procura excede a oferta, introduz-se racionamento e direção central – pelo menos nos produtos importantes, como carvão, ferro, cabedal, etc. Nesta medida, portanto, o sistema dos preços como instrumento de direção é muito rapidamente eliminado. Paralelamente, surge o mercado negro com outros preços e outras relações de preços; e, para além disso, aparece ainda a troca em géneros. A uniformidade do cálculo económico acaba.

A *deflação*, como existia na Alemanha entre 1929 e 1932, também distorce a estrutura dos preços. Certos preços mantêm-se relativamente rígidos, outros mudam rapidamente. Em consequência disso, o cálculo de custos também aqui se torna muitas vezes disparatado. Aparecem perdas apenas porque alguns preços, devido ao processo deflacionista, descem mais fortemente do que outros. O lado dos ativos do balanço diminui, enquanto as dívidas se mantêm constantes.

3. O princípio de atribuir à política monetária uma categoria especial no âmbito da política económica tem – como mostrámos – um sentido de política de ordem. Agir de acordo com este princípio não significa – para usar uma designação mais tosca – sacrificar a economia à moeda. Antes o contrário é válido: uma certa estabilização do valor da moeda torna possível introduzir um instrumento de direção útil no processo económico.

Se se conseguisse munir a constituição monetária de um estabilizador do valor da moeda, poder-se-ia ter a esperança de que a tendência para o equilíbrio, que está imanente à ordem de concorrência, produzisse efeito, em vez de se traduzir numa permanente alternância das

conjunturas, ou seja, de inflação e deflação como aconteceu no passado – devido à construção deficiente das constituições monetárias existentes.

No entanto, uma boa constituição monetária não deve ser construída apenas de forma a manter o valor da moeda o mais estável possível. Para além disso, deve satisfazer ainda outra condição. Como a própria ordem de concorrência, deve também ela funcionar o mais automaticamente possível; não só porque a “conformidade com o sistema” exige que a constituição monetária e a constituição geral da economia estejam construídas com base no mesmo princípio, mas sobretudo porque a experiência mostra que uma constituição monetária que deixa os diretores da política monetária procederem livremente aposta mais na sua capacidade do que geralmente se deve fazer. Falta de conhecimento, fraqueza perante grupos de interesses e a opinião pública, teorias incorretas, tudo isto influencia esses diretores em grande detrimento da tarefa que lhes foi confiada. Precisamente na situação atual existe um grande perigo no sentido de uma constituição monetária não automática poder ser abusada para criar inflação, perante a enorme tentação de temporariamente, por meio de medidas inflacionárias – expansão de crédito, desvalorização, política do juro baixo e semelhantes –, camuflar as desproporcionalidades que surgem no processo produtivo como resultado ou de uma “política de pleno emprego a qualquer preço” ou das lutas pelo poder de grupos económicos ou por outras razões. Uma política monetária deste tipo atua como um construtor que, em vez de dar um fundamento sólido ao edifício, concentra a sua atenção em primeira linha no telhado.

Mas, independentemente de uma política monetária conscientemente inflacionista, a experiência vivida até agora revelou claramente uma contradição no desenvolvimento real: a direção da economia industrializada precisa da estabilidade monetária; mas, como mostra o movimento conjuntural, parece ser precisamente a instabilidade do valor da moeda que lhe é inerente.

4. Qual é a explicação da instabilidade monetária? Principalmente, o facto de os bancos se terem transformado em “casas da moeda”. Desde o século XVIII tem-se chegado cada vez mais à situação em que o dinheiro nasce através de concessão de créditos por parte dos bancos e desaparece quando são restituídos créditos aos bancos; isto refere-se às notas e ao dinheiro escriturário dos bancos centrais e ao dinheiro escriturário dos bancos privados. São as duas espécies de moeda mais importantes da atualidade. Flutuações no volume dos créditos bancários levam a que mude também o volume da moeda. Expansão de créditos significa um aumento da moeda; contenção na concessão de créditos – paralelamente com a restituição de créditos anteriormente concedidos – significa redução da massa monetária. Todos os dias é criada moeda nos bancos através da concessão de empréstimos, e todos os dias desaparece moeda através do pagamento de empréstimos.

Anteriormente a moeda nascia na sua maioria de outra maneira: através da transformação de uma mercadoria em moeda – por exemplo, pela cunhagem de um metal. Ou através da aquisição de uma mercadoria – por exemplo, ouro ou prata – por parte de um banco emissor. Desde o século XIX o terceiro sistema monetário que estivemos a descrever mais acima tem vindo a ganhar cada

vez mais terreno ⁹¹. Foi descrito muitas vezes o quanto esta elasticidade da moeda tem fomentado o investimento na era da industrialização. Sem ela, a industrialização teria avançado mais lentamente. Ao mesmo tempo, porém, é aqui que encontramos a origem da instabilidade da moeda, da tendência para a expansão inflacionista e a redução deflacionista do volume da moeda. O abastecimento com moeda passou a ficar dependente da respectiva liquidez e da disposição dos bancos para conceder créditos e ao mesmo tempo também da procura de empréstimos, ou seja, da predisposição dos empresários para investir. No âmbito desta ordem monetária nem todas as formas da poupança resultam numa correspondente expansão da concessão de créditos dos bancos ⁹².

Também nas ordens de concorrência é preciso contar com a sensibilidade do sistema dos preços relativamente a moedas instáveis. Se ordens monetárias tão instáveis como existiam na primeira metade do século XX fossem introduzidas nas ordens de concorrência, os seus processos económicos também resultariam em direções falhadas e crises com desemprego.

Levanta-se, então, a importante questão de política económica de saber como pode introduzir-se na ordem de concorrência uma ordem monetária de maior estabilidade.

⁹¹ Sobre as três formas de abastecimento com moeda, ver também *W. Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.ª ed. 1950, pp. 115 e segts. Edição portuguesa *Os Fundamentos*, op. cit., pp. 185 e segts.

⁹² Ver sobre isto *H. Gestrich*, *Kredit und Sparen*, 2.ª ed., 1947. – “É verdade que a invenção de produzir moeda quase sem custos trouxe grandes vantagens mas, da maneira como tem sido utilizada até agora, fez um buraco no sistema de equilíbrio” (*K. F. Maier*, *Gleichgewichtsgedanke und Konjunkturpolitik*, *Kyklos*, Vol. 2, p. 83).

Nos tempos mais recentes esta questão tem-se tornado no objeto de diversas propostas importantes.

5. Seria talvez possível eliminar a instabilidade somente através da política monetária e de crédito por parte de entidades centrais, *mantendo o sistema bancário até agora existente*? Esta era a opinião de *Gestrich*: “De facto, quando se quiser manter a economia de mercado com liberdade individual do consumo, da poupança e do investimento e não se quiser utilizar predominantemente elementos da economia de direção central não há nenhum outro meio de direção a não ser a política monetária e de crédito equipada com todos os poderes. Daí resulta inevitavelmente a situação peculiar de que uma economia de mercado, para decorrer com menos perturbações possíveis, necessita de uma política de crédito centralmente dirigida que trabalhe com todos os meios de poder necessários de controlo do sistema monetário e de crédito”⁹³. Só através de constantes intervenções da política monetária e de crédito será possível fazer com que poupança e crédito estejam em harmonia. A política de desconto, a política de mercado aberto, o estabelecimento de taxas de reservas líquidas, a política financeira estatal e eventualmente também os investimentos por parte do Estado deveriam servir o objetivo da estabilização. Tais propostas não devem ser confundidas com a política de pleno emprego de tipo *keynesiano*. Porque o seu objetivo é tornar o sistema de preços da concorrência capaz de funcionar.

⁹³ *H. Gestrich*, *Kredit und Sparen*, op. cit., p. 155.

Mas pode duvidar-se de que a implementação destas propostas tenha sucesso. As entidades centrais do Estado que tenham a responsabilidade de determinar a política de crédito e que devem ter grandes meios à sua disponibilidade interfeririam diretamente no processo económico diário. Será que teriam força e moderação suficientes para se limitar a estabelecer o equilíbrio entre a poupança e o crédito? Existem fortes fatores que atuam no sentido de ultrapassarem a fronteira. Assim, por exemplo, os próprios Estados têm muitas vezes um considerável interesse em baixar o juro para manter a taxa de juros da dívida pública baixa, ou então, manter a taxa dos valores públicos alta. E precisamente também em circunstâncias em que, para evitar uma inflação, seria necessário subir a taxa de juro. Para além disso, também os interesses de mutuários privados pressionam em direção a uma expansão do crédito. Esta proposta exige demasiado da administração do Estado e da direção responsável pela política de crédito. É provável que na prática não se conseguisse alcançar a estabilidade.

6. Seria possível alcançar o mesmo objetivo através de uma *reestruturação dos bancos*? Este é o fim pretendido pelo chamado Plano dos 100 por Cento, ou Plano Chicago⁹⁴, que visa retirar dos bancos privados a capacidade de produzir moeda, ou seja, de serem casas de moeda. Este plano poderia ter êxito. Cada banco privado seria

⁹⁴ O plano provém de um grupo de economistas de Chicago, entre os quais *Henry C. Simmons* foi o mais notável. Sobre este plano *A. G. Hart*, *Money, Debt and Economic Activity*, 1948, pp. 447 e segts.; *H. C.: Simmons*, op. cit.; *J. Fisher*, *100 Percent Money*, 1935; *F-Lutz*, *Das Grundproblem der Geldverfassung*, 1936, pp. 86 e segts.

dividido em duas secções: numa secção de moeda escriturária e numa secção bancária. Os montantes de moeda escriturária (os credores a quem se deve diariamente) devem ser cobertos a 100 por cento por moeda do banco central, ou seja, por notas ou créditos existentes no banco central. As secções bancárias registariam no lado dos passivos do seu balanço, entre outros, os credores de poupanças e no lado dos ativos, entre outros, as contas a receber do comércio e da indústria. Haveria então – na sequência coerente de uma ideia de *Ricardo* – uma separação dos negócios de crédito e da criação de moeda. Apenas a secção bancária seria autorizada a conceder créditos, mas não a secção de moeda escriturária.

É verdade que o Plano dos 100 por Cento, que – se fosse realizado – levantaria alguns problemas interessantes, evitaria a alteração do volume da moeda por meio de flutuações na concessão de créditos por parte de bancos *privados*. Eliminaría a instabilidade causada pelos bancos privados. Todavia, a massa monetária passaria a ser regulada pelo banco central, que se serve da política do mercado aberto, ou seja, que compra e vende títulos de crédito. Mas o tipo de política monetária que o banco central praticaria dependeria da sua direção e das instâncias públicas que exercem uma influência determinante sobre ela (por exemplo, do Ministério das Finanças, que está hoje na maioria dos países a decidir sobre a política monetária). Não é um automatismo que regula o volume da moeda, mas sim a vontade dessas entidades. Este é um dos pontos fracos do plano. A criação de moeda por parte do banco central e o seu investimento em valores, nomeadamente a sua concessão de crédito ao Estado, não precisam de ser orientados para servir

a capacidade de funcionamento do sistema de preços. Apesar de o plano ser realizado, seria possível surgir uma inflação – no caso de o banco central comprar títulos públicos em demasia. No entanto, também uma deflação não seria necessariamente evitável. Apesar de um aumento das compras de títulos por parte do banco central, a moeda criada pelo banco central poderia ficar sem efeito devido à falta de uma procura suficiente de créditos por parte da indústria e do comércio. Ambos os elementos – ou seja, a dependência do volume da moeda das decisões acidentais de entidades centrais e a dependência da velocidade de circulação (eficácia) da moeda da procura privada por créditos – teriam como resultado que também a ordem monetária do Plano de Chicago fosse instável.

7. Esta crítica não se aplica a um outro, terceiro plano, o da “moeda-de-reservas-de-mercadorias” ou Plano Graham⁹⁵.

a) O plano elabora de uma forma particular uma ideia simples que já foi muitas vezes posta em prática. Uma agência central compra e vende um determinado conjunto de mercadorias, mais concretamente certificados de armazém dessas mercadorias, a um preço fixo. No seu livro de 1937

⁹⁵ Neste breve esboço sigo a exposição de *Hart*, op. cit. O plano foi desenvolvido pela primeira vez por *Benj. Graham* em “Storage and Stability”, 1937, e elaborado mais em pormenor numa outra obra, “World Commodities and World Currency”, 1944. Diversos artigos sobre este assunto de *Frank Graham* na *Amer. Econ. Review*. Ver também *L. Robbins*, *The Econ. Problem in Peace and War*, 1947, pp. 57 e segts.; *F. A. Hayek*, *A Commodity Reserve Currency*, *Economic Journal*, 1943, Vol. 43, reproduzido em: *Individualism and Economic Order*, 1948, pp. 209 e segts. *A. Marshall*, com a sua proposta do *symmetalismo*, pode ser considerado precursor: *Money, Credit and Commerce*, 1936, pp. 86 e segts.

Benj. Graham propõe que se estabeleça um preço de aproximadamente 100 dólares para um conjunto composto por mercadorias nas seguintes proporções:

12 <i>bushels</i> de trigo	16,3 <i>pounds</i> de tabaco
12 1/2 <i>bushels</i> de milho	6,3 barris de petróleo
87 <i>pounds</i> de algodão	7480 <i>pounds</i> de carvão
25 <i>pounds</i> de lã	204 <i>pounds</i> de celulose
24 <i>pounds</i> de caucho	506 <i>pounds</i> de ferro gusa
34 <i>pounds</i> de café	35 <i>pounds</i> de cobre
9 ¼ <i>pounds</i> de chá	4 <i>pounds</i> de estanho
300 <i>pounds</i> de açúcar	4 <i>pounds</i> de estanho

As proporções foram calculadas de acordo com o valor da produção mundial destes bens e da exportação dos países comerciais internacionais do mundo.

Certamente que os preços individuais poderiam mudar; mas o preço da totalidade do pacote, ou seja da “unidade de mercadorias” ficaria igual. A agência que introduz dinheiro novo em circulação compraria de imediato em todos estes mercados de mercadorias no momento em que conseguisse adquirir a unidade de mercadorias por, digamos, 95 dólares, e vendê-las-ia de imediato no momento em que existisse a possibilidade de vender a unidade de mercadorias por, digamos, 105 dólares. Nisto, a agência adotaria uma posição ativa nos mercados.

A moeda-de-reservas-de-mercadorias lembra o padrão-ouro, na medida em que nela nascia moeda através da compra de ouro pelo banco central, desaparecendo através da venda de ouro por parte do banco central. Mas o valor da moeda não é para estar ligado ao valor

de *uma única* mercadoria – ou seja do ouro –, mas sim ao valor de muitas mercadorias. O valor da unidade monetária está dependente não do acaso da produção de ouro, mas da escassez média das mercadorias deste pacote. A proposta, no fim, acaba por pretender introduzir um outro sistema monetário – mais precisamente o segundo – na economia industrializada e ligar o abastecimento com moeda ao menos parcialmente à compra e venda de mercadorias, e não à concessão de créditos por parte dos bancos.

b) Uma instituição deste tipo constituiria de facto um estabilizador em termos de política monetária, e precisamente um estabilizador que funciona *automaticamente* e cujo funcionamento não depende das respectivas decisões diárias de entidades políticas. Como consequência da interdependência de todos os preços de mercadorias e de todos os rendimentos, a regularização da massa monetária influenciaria todos os preços, assim como os rendimentos. Uma deflação seria amortecida se a agência comprar unidades de mercadorias, introduzindo nova moeda no mercado e incentivando a produção através das suas compras. O contrário acontece no caso de uma inflação à qual a agência reage com a venda de mercadorias de forma a que a quantidade de moeda em circulação diminua automaticamente. Em oposição ao que acontece atualmente – e como geralmente acontece quando o terceiro sistema monetário domina – haveria a tendência de aumentar a circulação monetária quando o nível dos preços subisse e reduzi-la quando o nível dos preços baixasse, em vez de o abastecimento com moeda se desenvolver de forma inversa em cada caso, agindo *contra* um afastamento do equilíbrio.

Se, para além da criação de moeda por parte da agência, nascer ainda dinheiro através de concessões de créditos por parte dos bancos, teríamos a seguinte situação: no caso de expansão inflacionista de créditos por parte de um banco central, a aspiração de quantidades de moeda por meio de vendas da agência poderia durar apenas até que os armazéns de mercadorias dos quais dispõe ficassem esgotados. Portanto, o estabilizador desgastar-se-ia dentro de um breve período de tempo. No entanto, no caso da contração de dinheiro do banco central, não haveria um limite. Porque o dinheiro da agência seria capaz de substituir toda a moeda do banco central, mesmo se tivesse de comprar permanentemente unidades de mercadorias. O estabilizador seria, portanto, mais eficaz face a uma deflação de que durante uma inflação.

c) Este caso de ter agência e aparelho bancário um ao lado do outro precisa de ser discutido – como muitas outras questões que o plano levanta. Se os bancos emissores e os bancos privados continuassem a criar moeda e a retirá-la de circulação, do modo como hoje é conhecido e habitual, haveria *dois* responsáveis independentes pelo abastecimento com dinheiro a funcionar: a agência e o aparelho bancário que se compõe do banco central e de bancos privados. A agência teria então, em primeira linha, a função de corrigir erros no abastecimento com moeda que foram causados pelo aparelho bancário, algo que, no entanto, – como se mostrou em b) – consegue fazer apenas de forma limitada. Acresce ainda que a perspectiva de o estabilizador equilibrar distorções do valor monetário poderia até induzir a direção do banco central a tornar-se mais despreocupada na sua política de crédito. Esta existência lado ao lado da agência e do aparato bancário revelar-se-ia, portanto, insuportável.

Seria necessário associar os dois. Como é que essa associação seria possível? Em primeiro lugar, trata-se do banco central, cuja política de empréstimos deveria ser ligada às compras e vendas da agência. O volume dos seus negócios de empréstimo deveria depender do respectivo *stock* de mercadorias que a agência tem na sua posse. Se o *stock* da agência estivesse a crescer – ou seja, se os preços das mercadorias estivessem a descer – o banco central poderia alargar a sua concessão de empréstimos; o oposto deveria acontecer se os preços aumentassem e as vendas da agência também crescessem. Assim, agência e banco central avançariam na mesma direção, em vez de trabalharem um contra o outro.

Paralelamente dever-se-ia solucionar a outra questão, que é a de saber como os bancos privados poderiam ser enquadrados neste sistema monetário. Porque seria preciso evitar que a criação de dinheiro escriturário dos bancos privados enveredasse por caminhos separados. Neste contexto poderiam ser utilizadas ideias do Plano de Chicago que – como sabemos – impede qualquer criação de dinheiro escriturário por parte dos bancos privados. Seria, portanto, possível incorporá-lo na moeda-de-reservas-de mercadorias.

d) A implementação da moeda-de-reservas-de-mercadorias facilitaria consideravelmente a estabilização dos câmbios, se esta moeda não só for aceite nos países principais mas se, simultaneamente, o pacote de mercadorias tiver a mesma composição nos diversos países. No caso de haver diferenças na escolha dos tipos de mercadoria – se, por exemplo, a escolha *num* país fosse crude e *no outro*, em vez disso, cimento – surgiriam consideráveis dificuldades. O mesmo seria o caso, se o pacote das mercadorias fosse composto pelos mesmos produtos,

mas em proporções diferentes. Seria preciso um acordo internacional sobre a composição do pacote de mercadorias. Seria um acordo a abranger exclusivamente as regras do jogo de política monetária e não, por exemplo, diretamente a formação diária das taxas de câmbio.

e) O plano é significativo porque é dirigido aos pontos decisivos: superação da instabilidade da moeda através da eliminação da verdadeira causa da instabilidade, ou seja, da completa dependência do abastecimento com moeda dos negócios de créditos dos bancos; e, ao mesmo tempo estabelecimento de um automatismo racional, ou seja, de uma forma no âmbito da qual acontece uma regulação racional da quantidade de dinheiro de acordo com certas regras de jogo estabelecidas. Ligar a criação e o desaparecimento de moeda à compra e venda de importantes mercadorias que estão a ser constantemente produzidos e consumidos significa escolher um caminho viável.

Um outro melhor princípio do abastecimento com moeda faz-se valer na moeda-de-reservas-de-mercadorias. O abastecimento com moeda por meio de empréstimos bancários é relegado para o segundo plano, tem um caráter subsidiário. O único responsável por este assunto é o banco central; bancos privados já não o são. E o banco central ajusta a sua política de créditos paralelamente às compras e vendas da agência, sendo, portanto, também sujeito em conformidade a uma determinada regra do jogo (c).

De resto, a moeda-de-reservas-de-mercadorias tem a vantagem de a sua ideia-base ser simples.

f) Evidentemente, a moeda-de-reservas-de-mercadorias faz sentido apenas numa ordem económica que possua uma mecânica de direção satisfatória também

nos restantes aspetos. Não se pense, por isso, que se possa deixar tudo como é e resolver a questão apenas com a ajuda deste estabilizador monetário. Se se ignorassem outros princípios, o estabilizador, mesmo muito bem elaborado, não teria muita utilidade. Se, por exemplo, a política económica infringir o princípio da constância através de uma rápida mudança de impostos, de acordos de política comercial, etc.⁹⁶, será pouco provável que o estabilizador seja capaz de incentivar os investimentos de forma suficiente, mesmo que esteja a impedir que haja deflações. Da mesma forma não é compatível com uma política de juro baixo.

Mas o inverso também é válido: para que os restantes princípios possam estabelecer e manter uma ordem económica com uma direção da economia útil, é necessário que haja um estabilizador da política de moeda, um princípio útil do abastecimento com moeda. A continuação do sistema instável que nos dias de hoje é habitual perturbaria de forma decisiva o processo económico da ordem de concorrência.

III. Mercados Abertos

1. O fecho de oferta e procura é o método que era – e é – mais utilizado para quebrar ou impedir a forte tendência para a concorrência que se faz sentir precisamente na economia industrial. O Estado moderno e grupos de poder privados e semipúblicos utilizaram uma instrumentária invulgarmente grande para fechar a oferta ou

⁹⁶ Ver pp. 514 e segts.

a procura. Proibições de importação ou taxas alfandegárias proibitivas ou monopólios de comércio exterior separam os vendedores de um país dos concorrentes estrangeiros, causando, portanto, um fecho local da oferta. Proibições de investimento, limitações de lavoura, proibições de construção e semelhantes têm um efeito similar. Bloqueios de imigração e de migrações, impedimento da livre escolha de profissões, sistemas de licença com verificação da sua necessidade para o comércio, para o artesanato e para a indústria assim como a criação de um *numerus clausus* fazem parte deste leque de medidas; tal como a proibição do exercício simultâneo de várias profissões.

Até agora falámos de medidas de fecho por parte do Estado. Mas há também grupos de poder privados e empresas monopolísticas individuais que desenvolveram um sistema para impedir ou dificultar a terceiros a sua ascensão.

Para além disso, existem as medidas peculiares de fecho nas quais poderes públicos e privados colaboram, ou seja, em que o Estado serve de suporte para que privados possam estabelecer uma barragem destinada a fechar a oferta. Isto aconteceu, por exemplo, no direito de patente ou na proteção de marcas com fixação do preço de revenda.

Na Idade Média e no mercantilismo usavam-se também meios muito eficazes para impedir o afluxo de pessoas e capital a uma profissão. Na era da industrialização, métodos semelhantes foram desenvolvidos com não menos sucesso ⁹⁷.

⁹⁷ Ver sobre isto sobretudo *F. Böhm*, op. cit., p. 75; *Kestner-Lehnick*, op. cit., pp. 53 e segts.

2. Quando se concede um privilégio exclusivo do exercício de uma determinada profissão a uma empresa como, por exemplo, o transporte de cartas ao correio ou a emissão de notas ao banco central, o fecho resulta automaticamente num monopólio. Neste caso, então, o fecho leva sem mais nem menos à eliminação de todas as formas de mercado não monopolísticas. Mas muitas vezes não se fecha a oferta a um único empresário, e sim a favor de uma multiplicidade de vendedores. Assim acontece, por exemplo, quando há barragens do acesso ao retalho ou no caso de proibições de investimento para ramos industriais inteiros ou de limitações do cultivo de beterraba sacarina e de outros produtos agrícolas. Será possível que nestes casos o fechar dos mercados seja compatível com a ordem de concorrência? Não será possível que surja concorrência dentro do âmbito de mercados fechados, como de facto aconteceu na Alemanha durante os anos 30 deste século relativamente ao tabaco? Será mesmo verdade que fechar os mercados seja incompatível com a concorrência perfeita, sendo necessário abrir todos os mercados o mais possível para que ela possa ser realizada?

A resposta deve ser que é, de facto, possível que a mecânica da concorrência funcione no âmbito de mercados fechados. Contudo, para a política económica deve ser válido o princípio de abrir os mercados, porque no seu fecho existe o grave perigo de a concorrência perfeita ser dificultada. Há dois elementos que atuam neste sentido.

Em primeiro lugar, o fechar da oferta e da procura facilita em larga medida a formação de monopólios. Se existir uma proibição de investir em fábricas de cimento

ou se o acesso a uma profissão passar a ser vedado, há uma possibilidade muito grande de que apareçam monopólios. Se forem proibições de importação ou de investimento a limitar a oferta de aço, os cartéis de aço terão uma base sólida. E, ao contrário, onde não existirem mercados fechados, onde proibições de importações, bloqueios de acesso, proibições de investimentos forem eliminados será muitas vezes difícil manter os monopólios e os oligopólios passarão a funcionar em concorrência. Só por essa razão a abertura da oferta e da procura é uma condição prévia para a constituição da ordem de concorrência na era da indústria.

Não menos importante é um *segundo* elemento: mesmo se em alguns mercados individuais fechados surgir concorrência perfeita, o fecho leva a que a ligação entre os mercados seja perturbada fazendo com que a totalidade do sistema da concorrência perfeita não consiga funcionar em pleno. Se, por exemplo, um Estado decretar uma proibição de investimento em fábricas de máquinas de ferramentas, embora possa haver concorrência entre essas fábricas, a proibição de investimentos impede que sejam dirigido para a construção de máquinas de ferramentas tanto capital, e com isso, tanta mão-de-obra, tanto ferro e outros materiais como seria possível de acordo com a relação dos preços. Por conseguinte, há uma maior escassez de máquinas de ferramentas do que haveria se a proibição de investimento fosse levantada. O equilíbrio geral, ou seja, a harmonização entre os muitos mercados e ramos de produção não é plenamente conseguida quando proibições de investimento e outras medidas de fecho estejam em vigor. As funções de direção e escolha que na concorrência perfeita aber-

ta são desempenhadas pelos preços, e através dos preços pelos consumidores passam, através do fecho do mercado, a ser desempenhadas em parte pelas entidades que ordenam o fecho. De resto, as profissões fechadas aparentam rendimentos que têm a natureza de rendas e que se perderiam quando o mercado fosse aberto.

É válido, portanto, o seguinte princípio: para a constituição da ordem de concorrência, a abertura da oferta e da procura é necessária. Há apenas poucas exceções, como no caso da concessão a um banco central de um privilégio exclusivo de emitir notas.

3. O Estado não deve limitar-se a permitir a todas as pessoas que exerçam as suas profissões, a levantar proibições de investimentos, bloqueios de acesso, privilégios, direitos de *Zwang* e *Bann*, a estabelecer a liberdade profissional e a livre circulação, a evitar proibições estatais de importação, em suma, portanto, a evitar medidas de fecho estatais para deixar que seja o sistema de preços da concorrência perfeita a desempenhar o processo de escolha. Também é necessário que os mercados não sejam fechados por parte de grupos de poder privados. Qual é a utilidade da liberdade profissional estabelecida pelo Estado, se na prática for eliminada pela política dos grupos de poder? O que é que significa liberdade profissional quando não for possível fundar uma fábrica de laminagem porque o sindicato existente, com as suas medidas de combate, o impede? Qualquer espécie de “concorrência predatória” deve ser proibida, ou seja, bloqueios de qualquer tipo, descontos de lealdade, contratos de exclusividade e preços de combate contra terceiros com o objetivo de destruir ou intimidar.

A abertura dos mercados tem um sentido jurídico de constituição da economia. Por esta razão o direito de a eliminar não pode ser atribuído a grupos de poder privados. Faz parte da política de ordem que não seja entregue a privados. Também neste ponto se manifesta a diferença relativamente à política do *laissez-faire* segundo a qual grupos de poder privados tinham o direito não apenas de formar-se, mas também de fechar os seus mercados com medidas de combate.

4. Nas várias áreas da economia a imposição do princípio levanta importantes e difíceis perguntas de detalhe. Fazemos um esboço um pouco pormenorizado com a ajuda de dois exemplos – a saber, o da política aduaneira e o da política das patentes.

O que deve pensar-se, com base neste princípio, de *taxas aduaneiras protetivas*, mais precisamente, de taxas aduaneiras que não têm um efeito proibitivo não igualando, por isso, proibições de importação? Tais taxas aduaneiras não fecham a oferta. Lembremo-nos, por exemplo, da maioria das taxas aduaneiras que existiam anteriormente a 1914 no âmbito do chamado sistema de acordos comerciais centro-europeu.

Estas taxas aduaneiras não destroem a ordem de concorrência diretamente. Têm o mesmo efeito que o aumento da distância entre os países. Alteram as relações dos preços. Mas não impossibilitam que o sistema dos preços da concorrência perfeita desempenhe a direção da economia. Nesta medida, as taxas aduaneiras são compatíveis com a ordem de concorrência. E mais: a transição do sistema de proibição de importações ou de licenças de importação para o sistema de taxas alfandegárias constitui um passo na direção da ordem de concorrência.

Porém, indiretamente, as taxas aduaneiras podem mesmo assim constituir um grande perigo para a ordem de concorrência, precisamente nos casos em que facilitam a formação de monopólios. Sabe-se que podem aumentar a capacidade de criar cartéis da indústria protegida por direitos alfandegários de um país, muitas vezes até tornando possível isolar o país do mercado internacional como país de venda e dominá-lo através de monopólios. A história da indústria do ferro alemão oferece muitos exemplos disto ⁹⁸. Nestes casos o levantamento das taxas alfandegárias pode ser um meio para eliminar tendências monopolísticas, quer dizer, tem um efeito no sentido do estabelecimento da ordem de concorrência. Em muitos ramos da indústria alemã os cartéis desapareceriam de imediato se se acabasse com as taxas aduaneiras. A política comercial em conformidade é uma medida essencial para a realização da ordem de concorrência.

5. Formas económicas que não são compatíveis com a ordem de concorrência, quer dizer, portanto, formas económicas alheias ao sistema surgiram muitas vezes em ligação com o direito moderno de patentes. O direito de patentes também pertence às muitas instituições jurídicas mais recentes que causaram efeitos diferentes dos que o legislador tinha pretendido. A sua intenção era dupla: deveria tanto fomentar o desenvolvimento técnico como proteger e remunerar o inventor. Resta saber em que medida estes objetivos foram alcançados.

⁹⁸ Ver, por exemplo, *K. Wiedenfeld*, *Gewerbepolitik*, 1928, p. 148; *G. Haberler*, *Der internationale Handel*, 1933.

Ao contrário do que se tinha esperado, o direito de patentes, apesar de certas medidas de precaução, provocou na indústria fortes tendências para a formação de monopólios. Resultaram elas do facto de que a patente estabelece um direito exclusivo de produzir um artigo, colocá-lo no mercado, usá-lo e vendê-lo. Certamente que há muitas patentes que não fecham a oferta. São as patentes que se referem somente a uma parte relativamente pequena do processo produtivo de uma mercadoria, podendo ser contornadas por meio de outros métodos de produção, produtos sucedâneos, etc. Mas existe também um grupo de patentes de outra natureza, as patentes de base que fecham a oferta de produtos como o fizeram entre várias outras, por exemplo, as conhecidas patentes da *Telefunken* na produção de válvulas de rádio ou a patente de benzo-purpurina de 1884 que passou a ser importante para a organização da indústria química.

Foi de duas maneiras que o fecho da oferta pelas patentes teve o efeito de fomentar a concentração. A patente pode proporcionar a empresas individuais um monopólio individual, como não é raro acontecer, por exemplo, na indústria da mecânica de precisão. Por outra parte, as patentes provocaram ou fortificaram a formação de cartéis ou *trusts*. Neste contexto não se deve pensar apenas nos cartéis de patentes ou *trusts* de patentes ou associações de patentes propriamente ditas. A troca de licenças facilita a formação de cartéis; o perigo de perder o direito a certas patentes que um membro corre no caso de sair do cartel serve para manter muitos cartéis unidos. Também na construção dos modernos grupos empresariais as patentes se tornaram praticamente decisivas, a saber, em relação à sua expansão e no com-

bate a terceiros. “Antes, a força motriz da patente deve também ser procurada e apreciada onde se estão a desenvolver formas de concentração que não deixam que nada das aspirações ao poder de patentes ou dos acordos de licenças nos quais estas se baseiam venha a público, quando na verdade estão a dever as suas existência, forma e orientação a estes elementos. Não podem ser calculados em números, manifestando-se, antes, somente como tendências inerentes e possibilidades latentes” (*G. Gather*). Em geral, a imposição da economia moderna com monopólios ou oligopólios foi de forma decisiva determinada por patentes, pela proteção de marcas, pela fixação de preços de retalho associada a isto, assim como pela publicidade sugestiva. Lembremos, por exemplo, a formação de grupos empresariais na indústria química, na indústria de detergentes e na indústria de cigarros. Nestes ramos o departamento de patentes é o centro de importantes grupos empresariais. A jurisprudência fomentou de forma essencial as condições para a iniciação e a aceleração do processo de concentração, ao mesmo tempo limitando ou tornando ineficazes as forças que impeliram no sentido da concorrência perfeita⁹⁹.

6. Uma política de patentes que tira as consequências destas experiências constitui uma parte importante de uma política económica orientada para a realização da ordem de concorrência – em conjunto com um tratamento análogo da proteção de marcas, da fixação de preços de retalho e da publicidade sugestiva. Tem como objetivo limitar ou eliminar o fecho da oferta que

⁹⁹ Nota do autor: “alargar”. Referência a *Kronstein*.

acontece devido à concessão da patente. Como é que isto pode ser feito? Será possível manter a ideia-base do atual direito de patentes, ou seja, a concessão do direito exclusivo da utilização da invenção? Então seria preciso aligeirar substancialmente o fecho da oferta que acontece por meio da atual legislação e jurisprudência dos países civilizados. Há numerosas propostas a apontar neste sentido: por exemplo, a proposta de encurtar o prazo de proteção e de alargar a licença obrigatória.

Resta saber se o aligeiramento do direito de exclusividade será suficiente.

Talvez seja necessário prescindir da concessão deste direito, desistindo desta forma de todo do fecho da oferta, e em vez disso introduzir um sistema que obriga o proprietário da patente a autorizar qualquer pessoa que esteja seriamente interessada a utilizá-la contra o pagamento de uma taxa de licença adequada. Como em todos os demais monopólios, existiria também no caso do monopólio da patente uma obrigação de celebração de contrato, devendo as condições do contrato ser estabelecidas pelos serviços de registo de patentes – no caso de os parceiros não se entenderem. Numerosas propostas mais antigas de política da patente poderiam continuar a ser desenvolvidas nesta direção ¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Relativamente à questão das patentes, devo numerosas sugestões a dois trabalhos de *G. Gather*, *Patente-Monopole-Machtpositionen 1943* (não publicado), e *Reform der Patentgesetzgebung?* em *Ordo* 2, 2.º vol., 1949, pp. 270 e segts.; e ainda às obras mencionadas de *F. Böhm*, *L. Miksch* e *H. C. Simons*. Literatura americana mais recente, nomeadamente sobre cartéis de patentes, em *F. Haußmann*, *Der Wandel des internationalen Kartellbegriffes*, 1947, p. 22; contribuições de *H. Rasch* e *S. Tschierschky* em *Kartell-Rundschau*; *W. Röpke*, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1942, pp. 362 e 389 e segts. e a literatura aí referenciada;

7. Particularmente também para o princípio dos mercados abertos é válido que se deveria ver o aspeto positivo. As proibições de que se falou e as reformas que se devem tentar fazer servem para eliminar formas de mercado alheias ao sistema e para conseguir alcançar o objetivo da política de ordem. Uma implementação consequente deste princípio resultaria num eminente reforço do elemento da concorrência na ordem económica e mudaria todo o panorama dos processos económicos concretos nos Estados industrializados e no mercado internacional. As poderosas forças no sentido da concorrência que foram provocadas pela técnica moderna passariam a ser eficientes para a construção da ordem económica ¹⁰¹.

IV. Propriedade Privada

1. Foi um erro fundamental da discussão político-económica, assim como da política económica do século XIX e do começo do século XX esperar da ordem da propriedade que resolvesse a questão social e da política económica.

Isto fez com que a ação política fosse orientada para um ponto errado – como já foi mencionado. Porém, embora o problema fundamental da política económica deva ser atacado a partir de uma perspectiva completamente distinta, a questão da propriedade é, mesmo as-

E. Liefmann-Keil, Monopolbekämpfung durch spezielle Marktstrategie, Schmollers Jahrbuch, 67.º vol., 1943.

¹⁰¹ Nota do autor: “aumentar 7.: política alfandegária. – Novamente política das patentes”.

sim, de extraordinária importância político-económica, não apenas porque a propriedade coletiva das partes essenciais do aparelho produtivo constitui um instrumento extremamente eficiente de controlo nas mãos de uma classe de dirigentes, mas também porque está inevitavelmente associada à direção central do processo económico e provoca problemas sociais não superáveis.

Alguns teóricos sociais são evidentemente da opinião de que, num Estado em que existe propriedade coletiva, a ordem de concorrência poderia e deveria ser incorporada ¹⁰². A inexequibilidade destas propostas já foi explicada. Baseia-se no facto de que seria muito pouco provável o Estado abrir mão da direção de todas as instalações que tem na sua posse; e que reclamaria, pelo menos, a direção dos investimentos, caso em que se introduziria uma dissonância no processo económico global.

¹⁰² Ver, por exemplo, *O. Lange*, "On the Economic Theory of Socialism" em: *Review of Economic Studies* IV, n.º 1, pp. 53 e segts. e n.º 2, pp. 123 e segts., 1936/37; *J. Schumpeter*, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942, 15.º capítulo. Estas publicações não examinam o problema do cálculo económico ou da direção da economia numa comunidade cujo processo económico é dirigido centralmente. Também não trazem nenhuma contribuição sobre a política de direção central do processo económico. Em termos de teoria e da política económica significam, portanto, algo diferente do que os autores e alguns dos seus leitores parecem supor. Pelo contrário examinam um modelo em que, embora haja propriedade coletiva, não existe uma direção central do processo de produção, pretendendo-se que a produção seja dirigida pela concorrência perfeita. Por essa razão, estes trabalhos em termos político-económicos não são interessantes para aqueles que aspiram a uma direção central do processo económico, mas antes para aqueles que ponderam sobre a criação da ordem de concorrência. Sobre esta questão, mas de forma diferente: *M. Allais*, *Le Problème de la Planification dans Une Economie Collectiviste*, em *Kyklos*, Vol. 1, 1947, caderno 3.

Mas para além disso há um outro aspeto que é significativo. Mesmo que o Estado renunciasse ao exercício do seu poder diretivo, os diretores das empresas não iriam agir da mesma forma que os empresários no âmbito da ordem de concorrência. Todos os dias existe um ilimitado número de possíveis combinações de meios de produção em cada fábrica. A ótima combinação destes meios de produção exige decisões rápidas e uma permanente aproximação por erro e tentativa. Se os empresários não dispuserem de uma certa margem de liberdade dentro da qual as forças espontâneas se estejam constantemente a manifestar, não serão capazes de efetuar essa contínua adaptação de forma satisfatória ¹⁰³.

Um diretor de fábrica que recebe a ordem de se comportar da forma o mais económica possível e que, também em outros assuntos, depende das muitas ordens que recebe das autoridades centrais do Estado não é capaz de, no seus mercados de venda e nos mercados dos meios de produção, tomar as múltiplas decisões que diariamente se renovam para se adaptar à situação que está em permanente mudança nos mercados de trabalho, nos seus mercados de venda e nos mercados dos meios de produção. A prática fala do “tato” que é necessário para se sair bem na concorrência. É precisamente isto que os funcionários do Estado não podem fazer valer numa ordem económica em que reina a propriedade coletiva geral dos meios produtivos e em que sejam funcionários a administrar os meios de produção.

¹⁰³ Ver sobre isto sobretudo *H. v. Stackelberg* no seu tratado póstumo: *Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung*, em *Ordo*, 2.º vol., 1949.

Conseqüentemente, a pergunta sobre se é preciso haver propriedade privada dos meios de produção para que a ordem de concorrência possa ser realizada deve ser respondida afirmativamente. A tendência moderna de eliminar a propriedade privada dos meios de produção afasta a economia cada vez mais da ordem de concorrência. A propriedade privada faz parte das condições prévias da ordem de concorrência.

O princípio não exclui que algumas empresas estejam na mão do Estado – por exemplo, que haja empresas florestais públicas para além das privadas ou minas de carvão estatais ou bancos estatais lado a lado com privados. Enquanto tais empresas públicas se enquadrarem nos mercados de concorrência e a formação dos preços nos mercados não for perturbada por subvenções estatais dadas a tais empresas, a ordem de concorrência conseguirá suportá-las.

2. Mas será que, por outro lado, a instituição da propriedade privada é uma garantia para a realização de uma ordem de concorrência? Pelos vistos, não. Porque um olhar para a realidade revela que a propriedade privada é compatível com ordens económicas muito distintas. Por exemplo, quando numa “economia autónoma” o processo económico é realizado na sua totalidade, a propriedade privada significa algo totalmente diferente do que acontece quando, numa ordem de economia de mercado, o proprietário privado de uma salina ou de uma companhia de caminhos de ferro possui uma posição monopolista nos mercados do sal ou dos serviços de transporte. Diferente é ainda o conteúdo do direito de propriedade quando fábricas de sapatos que são propriedade privada fazem concorrência

umas às outras nos mercados. E diferente também é a situação quando a propriedade privada está ligada à direção económica central, por exemplo, da produção de sapatos.

Mais um exemplo concreto: numa pequena cidade uma fábrica grande privada de automóveis é a empresa predominante a procurar mão-de-obra, ou seja, ela tem uma posição de monopólio parcial. Nestas circunstâncias, a propriedade privada proporciona uma significativa posição de poder – exatamente porque o proprietário privado é monopolista parcial da procura. A posição de poder com a qual os trabalhadores se veem confrontados é ainda mais forte se a fábrica de automóveis de que dependem passar a ser incluída numa economia de administração central. Estamos neste contexto a pensar num caso concreto que foi temporariamente realizado na Alemanha. A fábrica de automóveis continuou a ser propriedade privada, mas a direção da produção de automóveis e também da mão-de-obra foi atribuída a entidades do plano. Os trabalhadores passaram então a estar vinculados à fábrica através de obrigações de serviço; estavam dependentes das entidades do plano, e precisamente numa ordem económica em que a direção central estava associada à propriedade privada. Inteiramente diferente é a situação quando num outro lugar existem numerosas fábricas de máquinas, fábricas de automóveis e outras que estão a concorrer umas com as outras na sua procura de mão-de-obra, sendo celebrados contratos livres de trabalho. Neste caso, a posição de poder de quem procura trabalhadores é quebrada, mudando o conteúdo económico e social da propriedade privada.

Dependendo da forma de mercado, portanto, a propriedade privada tem um caráter completamente distinto e em conformidade com isso muda a função do direito de propriedade. A análise mostrou que a propriedade privada em formas de mercado monopolísticas resulta em graves danos. Proprietários privados de fábricas ou *trusts* privados, sindicatos e associações de empregadores, apoiando-se na posição que assumiram devido à propriedade privada, exerciam poder, por exemplo, contra trabalhadores, compradores, concorrentes. Muitas vezes esse poder era tão grande que as garantias do Estado de Direito não eram suficientes para o limitar. Era, por isso, compreensível que muitos críticos da ordem econômica vigente no século XIX e inícios do século XX censurassem em primeira linha a propriedade privada dos meios produtivos. Esta crítica tinha muitas vezes razão.

É preciso que o conflito entre a necessidade da instituição e a sua problemática seja percebida com toda a nitidez. Desde mais ou menos dois séculos, as pessoas têm-se acostumado a observar os danos com um olhar parcial e a concluir da crítica da propriedade privada que seria preferível introduzir a propriedade coletiva. Já *Rousseau* afirma que “cada indivíduo, com todos os seus direitos, deveria ficar absorvido na coletividade”. “Cada um deve entregar-se totalmente, com todos os seus pertences, a ele próprio e a todas as suas forças, pertencendo às últimas também a fortuna que possa porventura possuir”.¹⁰⁴ E até *Mirabeau* em 1789 falava em sentido

¹⁰⁴ Sobre isto: *W. Röpke*, *Civitas humana*, 1944, pp. 262 e segts. e pp. 274 e segts.; *F. A. Hayek*, *Der Weg zur Knechtschaft*, 1946, pp. 137 e segts.; *A. Rüstow*

crítico do facto de que “os membros das classes com posses” seriam “os agentes ou administradores do corpo social”. Quando mais tarde *Marx* se virou contra “a propriedade capitalista dos meios de produção”, censurando geralmente a exploração, ignorava o facto – que não deve ser ignorado – de que a propriedade privada tem significados totalmente distintos conforme a forma do mercado. A pergunta significativa é se é possível realizar formas de mercado e sistemas monetários em que seja impossível haver “exploração” que de nenhum modo conduzam à criação de grupos de poder e em que se consiga estabelecer o equilíbrio no processo económico global no seu todo. Dito de outra maneira: *como é possível fazer da propriedade um instrumento económico e socialmente útil da construção da ordem?*

3. Para resolver esta questão urgente é necessário ter uma noção clara sobre qual deve ser o conteúdo do conceito de propriedade privada para esta cumprir o

escreve num trabalho até à data não publicado: “Propriedade coletiva, em primeiro lugar significa de qualquer maneira a expropriação negativa de cada um. Positivamente, é por enquanto mais nada do que uma frase proclamatória cujo conteúdo real depende totalmente da natureza do exercício, em termos de organização, deste direito de propriedade. O que pertence a todos não pertence a ninguém, ou antes aos poucos que exercem o direito de propriedade em nome de “todos”. Quanto maiores as circunstâncias, tanto mais forte é a necessidade de concentração uniforme do poder de dispor, tanto maior é a desigualdade social entre os que possuem este poder e o exercem e a massa dos proprietários coletivos formais que, embora nutram a sua autoestima com este título jurídico vazio quando lhes apeteça ou quando alguém os convença disto, não podem deduzir daí nem o mínimo direito real ou quaisquer vantagens reais. Mas isto significa que a propriedade coletiva torna possível a existência de graus consideravelmente maiores e formas mais graves de desigualdade social do que a propriedade privada”.

sentido que tem em termos de economia política. Na ordem económica da concorrência “o sistema de preços assemelha-se a um aparelho de rádio: de um lado há milhares de compradores com poder de compra a dizerem os seus desejos ao microfone. Do outro lado, milhares de proprietários de empresas recebem conselhos válidos sobre como podem em termos de *propriedade privada* exercer o seu direito de propriedade de forma oportuna. Mas, sem que estejam conscientes disso, recebem simultaneamente instruções sobre como o devem exercer também corretamente do ponto de vista da *economia política*. O proprietário privado tomará as suas decisões conforme essas instruções, tanto no referente à direção da produção e da escolha do processo de produção como também no referente ao volume da produção. Se não conseguir prestar por um tempo prolongado pelo menos um serviço médio de oferta, o mecanismo da concorrência perfeita retirar-lhe-á implacavelmente a possibilidade de dispor dos meios produtivos. Propriedade privada na concorrência perfeita significa então:

a) Poder de dispor e liberdade de dispor ao serviço da economia nacional;

b) Impotência de limitar o poder de dispor e a liberdade dos outros proprietários à conta da comunidade geral. Na situação de concorrência perfeita existe um equilíbrio da distribuição de poder económico entre os proprietários privados das empresas”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ F. Spiegelhalter, Die Wirtschaftsordnung und die ökonomische Bedeutung des Privateigentums (dissertação não publicada, Freiburg, 1949).

Isto, no entanto, é válido apenas na medida em que o carácter da propriedade privada esteja verdadeiramente em conformidade com a concorrência. Não é válido se surgirem formas monopolísticas de oferta e procura em todos os seus diferentes aspetos. Porque tais formas de poder adulteram o sentido da propriedade privada em termos da economia nacional e, sendo contrárias às intenções do sistema global, provocam graves prejuízos do processo económico. *Neste caso* a propriedade privada tem de facto um efeito antissocial.

A frase muitas vezes dita de que a propriedade privada traz benefícios não só para o proprietário mas também para o não-proprietário tem validade apenas no âmbito da ordem de concorrência. Com efeito, isso acontece devido à grande eficiência económica da ordem de concorrência assim como ao facto de, estando os vários proprietários privados a concorrer uns com os outros, as pessoas que procuram trabalho terem várias oportunidades, ou seja, não estarem dependentes unilateralmente.

Como, então, a propriedade privada dos meios de produção constitui uma condição prévia para a ordem de concorrência, a ordem de concorrência é uma condição prévia para que a propriedade privada dos meios de produção não conduza a males económicos e sociais. A propriedade privada dos meios de produção precisa de controlo por parte da concorrência. Neste ponto, a interdependência de todas as medidas político-económicas é de particular importância. Se os outros princípios cuja aplicação tem o efeito de realizar a ordem de concorrência forem de facto cumpridos, a propriedade privada dos meios de produção assim como a livre dis-

posição sobre eles desempenham uma eminente função em termos de política de ordem e social. Se, no entanto, não se prestar atenção aos outros princípios e se surgirem monopólios, ou seja, se faltar o controle por parte da concorrência, será imprescindível limitar o poder de dispor sobre a propriedade privada.

4. É natural analisar a conexão da ordem de propriedade com outras ordens humanas, por exemplo com a ordem social ou a ordem estatal. Estas análises revelariam sempre que a propriedade privada é uma condição prévia indispensável para que uma esfera de liberdade privada seja assegurada. Se reinar a propriedade coletiva generalizada dos meios de produção, as pessoas ver-se-ão confrontadas com um extraordinário poder económico que asfixia a sua liberdade. Esta dependência tem como consequência que também a posição do indivíduo na ordem social se torna pequena e dependente. O mesmo acontece no Estado. Tanto os homens que estão a ser dominados como também os empregados e funcionários públicos carecem de independência.

De um ponto de vista peculiar revela-se aqui qual é a posição que a ordem de concorrência ocupa na interdependência das ordens. Só a ordem de concorrência faz com que, no âmbito da economia moderna e industrializada, a propriedade privada seja suportável a longo prazo. A propriedade privada, porém, é por sua vez uma condição prévia para uma ordem livre do Estado e da sociedade.

V. Liberdade de Contrato

1. A liberdade de contrato é, evidentemente, uma condição prévia para a realização da concorrência. Se os diversos agregados familiares e empresas não puderem fazer eles próprios escolhas, examinar as possibilidades e, de acordo com estas, celebrar contratos, quando executarem ordens ou receberem distribuições, não poderá haver concorrência. Todavia, a liberdade de contrato também tem servido para eliminar concorrência, estabelecer posições monopolísticas ou fortificá-las e explorá-las. Diretores de monopólios referem-se frequentemente à liberdade de contrato garantida por lei e às competências que ela lhes confere.

O que dizer, então, em relação à liberdade de contrato? É necessária para a realização da ordem de concorrência? De que maneira? Ou é dispensável?

Novamente a pergunta deve ser dirigida aos factos da economia e da política económica. Deles concluir-se-á o seguinte: *primeiro*, que o efeito da liberdade de contrato tanto tem favorecido a concorrência como a tem destruído (2) e, *segundo*, que a liberdade de contrato tem, de facto, significado coisas totalmente distintas conforme as formas de economia (3).

Resulta daí a resposta às perguntas feitas (4).

2. As grandes reformas do fim do século XVIII e início do século XIX que largamente impuseram a liberdade de contrato resultaram num considerável reforço do elemento da concorrência nas ordens económicas. Quando nessa época as inúmeras obrigações de trabalho forçado, as disposições corporativas e as suas limitações da liberdade de contrato, a proibição da compra livre de

terrenos, a fixação de preços por parte do Estado ou dos municípios acabaram, então a concorrência do desempenho conseguiu impor-se. Enquanto, por exemplo, os agricultores duma região eram obrigados a mandar o seu trigo para um determinado moinho para ser moído a um determinado preço, não foi possível desenvolver-se concorrência entre os moinhos. Esta surgiu apenas com a concessão da liberdade de contrato.

No entanto, cedo se começava a ver situações em que a liberdade de contrato entrava em conflito com a concorrência.

Verificava-se, por exemplo, que pequenos agricultores que tinham sido libertos do serviço forçado e podiam celebrar contratos livres de trabalho não eram de facto livres. Dependiam de um latifundiário da região que possuía um monopólio da procura de trabalhadores agrícolas. E, em comparação com os tempos anteriores, a situação social dos agricultores não se tinha alterado muito. A concorrência que se estabelecia no mercado do trabalho era apenas unilateral: ou seja, era a luta dos pequenos agricultores pelos lugares de trabalho na grande exploração latifundiária. Mas a grande empresa tinha um monopólio de procura no mercado de trabalho, podendo unilateralmente determinar salários e condições de trabalho. Apesar da liberdade de contrato, portanto, existia superioridade e supremacia de um lado do mercado que não estava a ser controlada pela concorrência de outra procura. Situações semelhantes surgiam em muitas empresas industriais sendo assim que começou a grande miséria social de um grande número de operários fabris na época inicial da industrialização – não obstante a liberdade de contrato. (Os políticos sociais enfrenta-

vam um duplo e difícil problema. Não se podia anular a liberdade de contrato e introduzir novamente as velhas dependências, o que na prática teria tido como resultado que a situação piorasse. Porém, manter por completo a liberdade de contrato também dava que pensar, porque foi durante a sua vigência que as situações de miséria surgiram ¹⁰⁶.)

Em muitos casos, portanto, a liberdade de contrato passou na mão do poder privado a ser uma coisa diferente do que se tinha esperado antes. Ficou claro que não é de modo algum obrigatório que a liberdade de contrato estabeleça concorrência nos dois lados do mercado, existindo, neste caso, apenas formalmente.

Para além disso, a liberdade de contrato foi usada até para eliminar concorrência (por exemplo, para fundar cartéis e outras associações monopolistas). Sendo assim, o princípio-base da liberdade de contrato leva à anulação do princípio-base da ordem de concorrência. Como já mencionámos anteriormente, na era do *laissez-faire* a legislação não foi de todo capaz de resolver este grande problema. Lembramos a frase de *Heckscher* de que “o liberalismo nunca tomou nenhuma decisão clara a favor da livre concorrência *à tout prix* contra a liberdade de contrato *à tout prix* ou a favor desta contra aquela” ¹⁰⁷. É que a política económica do *laissez-faire* concedia aos privados a liberdade de, através de contratos, determinarem ao seu bel-prazer as formas em cujos limites o processo econó-

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, *G. Schmoller*, Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 2.^a parte, 1.^o-6.^a ed. 1904, pp.728 e segts.

¹⁰⁷ *E. F. Heckscher*, op. cit., 1.^o vol., p. 261.

mico haveria de desenrolar-se, quer dizer, sem se preocuparem com qualquer decisão fundamental em termos da constituição da economia.

3. Com isto já tocamos o outro assunto, que é a contrapartida da primeira pergunta: como é que a forma da ordem económica influencia o conteúdo do direito à liberdade de contrato?

Alguns casos: um serviço de alojamentos atribui uma determinada habitação a um inquilino e ordena ao senhorio que assine um contrato com o inquilino sendo o valor da renda fixado pelos serviços. Um sindicato de carvão que domina um mercado, com base nas condições de negócio que estabeleceu autonomamente, vende carvão a um comerciante, que se obriga a revendê-lo a preços fixados pelo sindicato. Um comerciante de artigos de aço, com base em várias ofertas e em concorrência com outros comerciantes, decide comprar determinados artigos de aço de algumas fábricas a preços que negocia celebrando contratos referentes a esse negócio.

Nos três casos, o mesmo direito de contrato é válido, por exemplo, o direito do Código Civil alemão. No primeiro caso o “contrato” regula apenas a “ordem” do serviço de alojamento da economia de administração central. Não há liberdade de contrato na escolha do parceiro contratual e na fixação das condições contratuais. No segundo caso, o contrato é celebrado sem instrução de uma entidade pública. Mas o contrato é imposto. O comerciante de carvão não está livre na escolha do seu parceiro contratual, nem pode negociar preços e condições na compra e na revenda do carvão. É até obrigado a aceitar as condições gerais de negócio do sindicato

que limitam ou eliminam a lei estabelecida pelo Estado. O comerciante depende de um monopolista da oferta; o contrato imposto deste tipo assemelha-se à “ordem”. Somente no terceiro caso a liberdade de contrato existe não apenas *na forma*, mas também *na realidade*. Porque a concorrência perfeita estabelece um estado de equilíbrio nos mercados que possibilita a livre escolha do parceiro do contrato e a negociação das condições contratuais.

Daí resulta que, enquanto existir a forma de ordem da economia de administração central, são as ordens do órgão central e não os contratos que dirigem o processo económico do dia-a-dia, e precisamente também no caso do livre direito de contrato estar em vigor. No entanto, quando estiverem realizadas formas de ordem de economia de mercado certamente que serão contratos a regular o dia-a-dia económico, ou seja, o fluxo das mercadorias e dos serviços. Mas os contratos têm um carácter muito diferente dependendo da forma do mercado. Por exemplo, é muito diferente no monopólio de oferta e na concorrência perfeita.

Novamente o conteúdo de uma instituição jurídica está dependente da forma como a economia está a ser conduzida. Tínhamos encontrado esta situação relativamente ao direito de propriedade e encontramos o mesmo agora em relação ao direito de contrato. (Sendo verdade que a forma da economia também é determinada pela política jurídica de forma a haver uma interdependência.)

4. Das experiências (2 e 3) resulta se tem de haver liberdade de contrato e qual é a forma que ela deve tomar para constituir a ordem de concorrência.

Primeiro: é indispensável. Sem contratos individuais livres resultantes dos planos económicos dos agregados familiares e das empresas, a direção do processo económico do dia-a-dia através da concorrência perfeita não é possível. A direção do processo económico por meio de “disposições” – por exemplo, de obrigações ao serviço, atribuições, instruções de produção, confiscações – exclui a direção por meio da concorrência perfeita.

Segundo: ao mesmo tempo passaram a ser visíveis os limites que devem ser estabelecidos para que a liberdade de contrato sirva à constituição da ordem de concorrência:

a) *A liberdade de contrato não deve ser concedida com a intenção de fechar contratos que limitem ou extingam a liberdade de contrato.* A liberdade de contrato não deve ser usada para criar monopólios ou reforçar posições monopolísticas. Os monopólios eliminam a livre escolha do parceiro de troca e tornam terceiros dependentes da vontade do monopólio.

Os cartéis não têm razão quando clamam pela liberdade de contrato que não deve ser usada para criar formas que suprimam a liberdade e a concorrência perfeita. Não deve ser permitido a um interessado individual criar formas económicas contrárias à decisão fundamental da constituição jurídica da economia.

b) Também no *processo* económico a liberdade de contrato deveria ser concedida apenas na situação em que existe concorrência perfeita. Lembremo-nos dos nossos exemplos do latifundiário com procura monopolística, do sindicato de carvão e – como situação oposta – do comércio de artigos de aço. Nos casos de monopólio de oferta ou procura, a liberdade de contrato leva à imposição de contratos e não à desejada direção do pro-

cesso económico global. Falta o mecanismo de controlo da concorrência perfeita. Por esta razão é imperioso que haja aqui um outro controlo: a saber, o controlo dos monopólios por parte do Estado, a obrigação de celebrar contratos assim como o estabelecimento dos preços e das condições gerais de negócio por parte de uma autoridade de monopólios. Falaremos sobre isto no próximo capítulo, sob o ponto I.

O princípio da liberdade de contrato deve ser associado à ordem de concorrência. Contribui para a constituição da ordem de concorrência e – por sua vez – ganha o seu verdadeiro sentido no âmbito da ordem de concorrência. Mas não se lhe deve atribuir a função de, através da criação de grupos de poder económicos, destruir a ordem de concorrência ou proteger o exercício de poder económico e o abuso de poder ¹⁰⁸.

VI. Responsabilidade

1. Quem tiver o benefício deve também suportar o prejuízo. Já no direito mais antigo este princípio era decisivo para o regulamento da responsabilidade, ou seja, para a possibilidade de deitar a mão à fortuna do deve-

¹⁰⁸ Sobre liberdade de contrato e ordem económica: *F. Böhm*, op. cit., nomeadamente pp. 128 e segts.; *H. C. Nipperdey*, Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag, 1920; *H. Großmann-Doerth*, Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft, 1933, pp. 10 e segts.; *G. Haupt*, “Vertragsfreiheit und Gesetz”, Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht, 10.º Ano, 1943, pp. 84 e segts. assim como a literatura aí mencionada; *W. Hamilton*, Freedom of contract, Enc. of the Soc. Sciences, 1931, Vol. 6. Recentemente: *E. Homburger*, “Handels- und Gewerbefreiheit”, Züricher Beiträge, caderno 145, 1948.

dor. Ainda no início da industrialização era também largamente válido. Mas a partir daí começou uma era em que havia cada vez mais limitações da responsabilidade. Assim, as condições gerais de negócios das associações tentavam diminuir a responsabilidade dos seus membros, e no direito das sociedades a ordem jurídica disponibilizava formas de sociedades com responsabilidade limitada, por exemplo, na sociedade anónima e na sociedade com responsabilidade limitada (SRL), das quais se fez uso abundante. Hoje em dia, os agregados familiares e as empresas deparam-se constantemente com limitações de responsabilidades: por exemplo, quando usamos um comboio ou trabalhamos com um instituto bancário, quando uma empresa compra uma máquina ou quando faz valer uma reivindicação contra uma sociedade de responsabilidade limitada (SRL). Nas épocas do fim do *laissez-faire* e das experiências a extensão da responsabilidade ficou consideravelmente mais pequena. Agora, a coexistência das responsabilidades limitada e ilimitada obriga-nos a perguntar qual é na realidade o sentido da responsabilidade? Quando é que é indicado que haja responsabilidade ilimitada e quando deve haver responsabilidade limitada?

2. A função desta instituição jurídica também depende da ordem económica; da ordem económica concreta que existe ou – quando se tratar da política económica – da ordem que deve ser realizada. É, portanto, uma pergunta do direito constitucional económico que antigamente não se punha, mas a que hoje já não é possível fugir.

A responsabilidade tem importantes funções na estrutura da ordem global económica, quando se pretende

que a ordem global seja uma ordem de concorrência. Neste caso deve possibilitar ou facilitar a escolha das empresas e das personalidades dirigentes. Também deve fazer com que a disposição do capital aconteça com cuidado. Os investimentos são feitos tanto mais cuidadosamente quanto maior for a responsabilidade da pessoa que os faz. Nesta medida, a responsabilidade tem um efeito profilático contra um esbanjamento de capital e obriga a sondar os mercados com prudência. Para além disso, a responsabilidade é importante para a ordem de concorrência porque evita a junção de outras empresas, o que pode eventualmente acontecer pelo desejo de poder. O cálculo dos custos passa a ser determinante. Quando se tiver toda a responsabilidade por uma empresa que se pretende comprar, pensar-se-á de antemão com cuidado sobre se se deve comprar a empresa. O caso é diferente, no entanto, quando não há plena responsabilidade e quando se pode obter o controlo da empresa sob a proteção da limitação da responsabilidade. As formas de sociedades que limitam a responsabilidade contribuíram largamente para a formação de grupos empresariais. Por conseguinte, uma vigência o mais universal possível da responsabilidade contraria a concentração. A responsabilidade contribui para a constituição da ordem de concorrência e para impedir que surjam formas de mercado estranhas ao sistema. Simultaneamente, a responsabilidade é necessária para fazer com que a concorrência do desempenho dentro da ordem de concorrência seja capaz de funcionar. Ambas as consequências são importantes. Sem a responsabilidade pessoal de cada indivíduo envolvido, a ordem de concorrência pode passar a não funcionar bem, como quando faltarem formas de mercado ou ordens monetárias satisfatórias.

Como se sabe, na concorrência perfeita o processo económico é orientado para a procura dos assalariados, mais precisamente são os vendedores que se orientam por preços de concorrência. A responsabilidade faz parte da mecânica de direção da concorrência perfeita. É uma instituição indispensável da ordem de concorrência em matéria da política de ordem. Porque a ordem de concorrência pressupõe “que o único caminho para a rentabilidade é uma direção económica adequada, devendo ao mesmo tempo ser assegurado que uma falha encontre a sua expiação implacável em perdas e, por fim, na falência, deixando a empresa de fazer parte do grupo responsável pela produção. A obtenção ilícita de rendimentos (sem prestação dos respetivos serviços), assim como as falhas não punidas (através de passar a perda para outros ombros) devem igualmente ser evitadas” (*W. Röpke*). Para a ordem de concorrência deve, então, valer o princípio: *quem for responsável por planos e atos das empresas (fábricas) e dos agregados familiares, é responsabilizado* (princípio da responsabilidade).

Limitações da responsabilidade só são, por isso, admissíveis em casos, por exemplo, do direito de sociedades da ordem de concorrência, onde o capitalista não seja responsável pela gerência, ou tenha apenas uma responsabilidade reduzida: por exemplo, o pequeno acionista ou o sócio comanditário. Mas quando num grupo de empresas a pessoa jurídica dependente é a única responsável, enquanto a pessoa em controlo tomar as decisões importantes, esta limitação da responsabilidade não é compatível com a ordem de concorrência. A figura responsável do plano transfere a responsabilidade. Numa ordem de concorrência seria aqui, portanto, a pessoa em controlo a responsável.

3. A evolução, na prática, das regras da responsabilidade durante as últimas décadas tem sido inconsequente. Possibilitou-se cada vez mais que os empresários fugissem à responsabilidade – por exemplo, por meio da utilização de formas de sociedade convenientes e por meio das condições gerais de negócio. Isto fomentou a concentração e prejudicou a capacidade de funcionamento do sistema de preços. O método de escolha e o controlo via responsabilização foram reprimidos – sem substituição. Deste modo a direção do processo económico passou cada vez mais para as mãos de uma classe de diretores e funcionários que não são nem proprietários, nem controlados por entidades administrativas centrais. Ou então para as mãos de homens que, por exemplo, tendo a função de acionistas maioritários, controlam várias ou um grande número de sociedades por capitais, mas que são eles próprios praticamente não perceptíveis, constituindo, assim, um poder anónimo ¹⁰⁹.

Aconteceu também de outra forma que aqueles que determinam a direção do processo económico não são chamados à responsabilidade: precisamente quando são as entidades centrais do plano a dar instruções às empresas e estas são propriedade privada. Nesta situação não faz nenhum sentido manter a responsabilização. Porque a direção central da economia faz outra escolha de pessoal e a direção dos investimentos não é tarefa dos diretores das empresas, mas sim dos funcionários das entidades centrais de planeamento que dão as ordens. Aqui a falên-

¹⁰⁹ Sobre este assunto também *A. A. Berle e G. C. Means, The Modern Corporation and Private Property, 1936.*

cia não tem nenhuma função. As entidades centrais de planeamento do Estado ordenam que todos os agricultores devem surribar uma parte dos seus prados e cultivar cereais nela. Mais tarde verifica-se que foi um erro diminuir a área de prado e a quantidade de gado e que será necessário baixar o preço dos cereais do fabrico de pão para poder vendê-lo. Casos destes e semelhantes acontecem com muita frequência em ordens económicas onde a propriedade privada está associada à direção económica de administração central: assim aconteceu, por exemplo, na Alemanha entre 1936 e 1948. As instruções eram dadas pelas entidades centrais do plano, sendo os riscos suportados pelas empresas. Também esta divisão resulta em planos e instruções que não são estabelecidos e promulgados com o necessário cuidado – exatamente porque os responsáveis não são chamados à responsabilidade.

Ambos os métodos de separar poder diretivo e responsabilidade falharam.

Apenas podiam aparecer porque se ignorava a função económica global da responsabilidade. A situação da separação que a longo prazo é insuportável só pode ser superada através da ampliação da responsabilização – a não ser que se queira favorecer a propriedade coletiva com os seus métodos de direção de economia de controlo central.

4. A realização deste princípio levanta múltiplos problemas. Por exemplo, no referente ao direito em matéria de falência e igualmente ao direito de sociedades que deveria ser tratado como um elemento da constituição económica.

a) Quando o direito moderno das ações, foi elaborado no decurso do século XIX, a intenção era que a sociedade anónima servisse para possibilitar maiores

investimentos nos caminhos de ferro, bancos, etc. através do recolhimento de muitos pequenos montantes de capital. Para atrair esses capitais era necessário limitar a responsabilidade ao montante da ação, o que também não levantava grandes preocupações, porque cada um dos acionistas tinha apenas uma pequena influência sobre a gestão. Ainda hoje a ação é usada desta maneira. Para além disso, no entanto, ganhou uma função inteiramente diferente: a saber, a função do controlo. Logo que exista o controlo por parte de pessoas individuais ou por parte de sociedades, estamos perante um facto novo que o anterior legislador não conhecia. Também já não há razão para limitar a responsabilidade. Face à tendência moderna de limitar a responsabilidade, é preciso que os acionistas que possuem uma maior participação numa sociedade de capitais sejam chamados à responsabilidade pelas dívidas dela. No caso de uma participação relativamente grande, deve, portanto, ser prevista a responsabilização do empresário individual ou da sociedade pessoal predominante pelas dívidas da sociedade de capital que controlam.

Isto não impede que aconteçam associações de empresas visando a poupança de custos, por exemplo que uma fábrica metalúrgica compre uma mina de carvão, ou uma fábrica de construção de máquinas compre uma fundição, etc. Mas estas fusões resultam numa empresa uniforme com múltiplas fábricas, de modo que a fábrica que foi associada passará a ser uma secção da empresa compradora que tem responsabilidade plena. E inclusive também no caso de a empresa controladora ou a pessoa controladora assumir apenas um pacote relativamente grande de ações. Na vigência de responsabilidade plena,

a junção de empresas ou fábricas inclui um risco muito maior do que até agora, reduzindo consideravelmente a atração para formar cadeias ou *trusts*. O efeito profilático desta responsabilidade seria muito forte. (Seria preciso, por exemplo, alterar a lei das ações alemã de 1937 de modo a que as empresas controladoras fossem responsabilizadas pelas empresas delas dependentes no sentido do § 15, parágrafo 2 da lei das ações.) Uma pessoa jurídica dependente que na realidade não é mais do que uma sucursal deveria também em termos jurídicos ser tratada como uma sucursal da firma controladora. É insuportável que um *trust* que de facto é uma empresa gerida uniformemente seja dividido em muitas pessoas jurídicas.

O argumento contra a ideia da responsabilização jurídica de *trusts* tem sido que “o princípio da independência jurídica das empresas pertencentes a um *trust* não deveria ser tocado, se não se quiser perder toda a consistência e abandonar um princípio que influencia outras áreas do direito”¹¹⁰. Neste contexto salta à vista, antes de tudo, que em matéria do direito dos impostos tais escrúpulos não existiam. Como se sabe, *aí* impôs-se a teoria orgânica segundo a qual uma sociedade que na prática não é mais do que uma sucursal da empresa controladora é em termos legais tratada como tal, de modo a que o *trust* goze de certas vantagens, por exemplo no imposto de transação. Mas neste caso – ou seja, no caso da responsabilidade – a consideração do *trust* como uma unidade em termos de política de direito dificul-

¹¹⁰ Comissão sobre a lei das ações da Academia para o Direito Alemão no seu segundo relatório de trabalho de 1935.

taria a existência de *trusts* ou iria pô-la em perigo; no outro caso, referente à lei dos impostos, seria facilitada. Também aqui é fácil de verificar a força com que os interessados influenciam a política económica. Mas não é só isto que é interessante. Para além disso, o argumento criticado revela que *não* se percebeu o ponto fulcral no qual a reestruturação do direito da sociedade deve começar: no aumento da responsabilidade.

b) Do princípio geral da responsabilidade resulta também se é indicado, e em que medida, que a direção de uma sociedade anónima tenha responsabilidade objetiva.

É necessária *na medida em que* a direção com os seus planos e as suas decisões é responsável pela orientação do processo económico. A objeção de que os diretores e diretores gerais frequentemente não têm fortuna e que, portanto, a sua responsabilidade tem pouco significado, ou seja, não tem grande peso, pela simples razão de que a fortuna pessoal muitas vezes não é de facto assim tão pequena para eventualmente não pesar muito para o credor; no entanto, se for mesmo pequena, a responsabilidade objetiva resulta ainda assim numa outra atitude pessoal no que se refere à direção económica das empresas. Mas se a direção for dependente e estiver essencialmente apenas a executar as instruções dadas, por exemplo, por um acionista maioritário, não é a direção quem é responsável, mas sim a própria pessoa que controla a empresa.

Os dois casos de que falámos são abrangidos pelo princípio da responsabilidade. Numa sociedade anónima em que a propriedade das ações é fragmentada e a direção tem todo o poder, a responsabilidade é da direção. Onde, no entanto, a direção é inteiramente depen-

dente dos planos e das instruções de um acionista maioritário, a responsabilidade é desse acionista maioritário.

c) Muito problemática é a forma empresarial da sociedade com responsabilidade limitada. Com ela o legislador pretendia estender “o benefício da limitação da responsabilidade” também às pequenas e médias empresas. A reação foi forte, sendo a forma jurídica da SRL muito utilizada – na realidade também para fins que o legislador não tinha previsto.

Perante isto o seguinte é válido: é compreensível que os interessados olhem a limitação da responsabilidade como um benefício. Para uma fábrica de máquinas, por exemplo, é atrativo limitar a responsabilidade no fornecimento de máquinas através do incremento das condições de negócio ou da escolha de uma forma de sociedade que limita o acesso dos credores à propriedade. A aspiração à limitação da responsabilidade assemelha-se à aspiração universal de situação monopolística, que existe sempre. Se a fábrica de máquinas de que falámos conseguir ainda alcançar posições monopolísticas, através de patentes ou acordos de cartel, estará duplamente protegida. A responsabilidade limitada assim como a situação de monopólio significam neutralizar dois controlos essenciais: protegida por preços monopolísticos, protegida pela responsabilidade limitada por defeitos das mercadorias fornecidas, etc. e protegida ainda por uma forma de sociedade com responsabilidade limitada, a firma desfruta de um alto nível de segurança.

Mas é precisamente nestes dois pontos que o interesse egoísta das firmas e o bem comum entram em conflito. Como no caso da formação de monopólios, também no caso da limitação de responsabilidade as regras do jogo

são alteradas de modo que o processo económico da economia mercantil deixa de funcionar em pleno. Nas condições gerais de negócio não é raro entrelaçarem-se, sendo que organizações monopolísticas limitam a responsabilidade dos seus membros. Exatamente porque é importante estabelecer um conjunto de condições dentro de cujos limites as empresas, fazendo os seus planos livremente, possam integrar-se de modo útil no processo diário de produção e distribuição, é necessário assegurar que não impeçam a construção de um tal conjunto de condições. Mas foi isto que aconteceu na sequência do aumento das limitações da responsabilidade ¹¹¹.

5. A “despersonalização” da economia e da sociedade modernas é muitas vezes lamentada, e com razão. Mas também neste assunto é válido que foram as próprias políticas de economia e direito que criaram condições que contribuíram para provocar esta despersonalização. Por exemplo, pelo incremento da limitação da responsabilidade. Até um certo ponto, esta situação pode ser mudada. Quando, por exemplo, o trabalhador ou o mutualista ou o comprador ou o vendedor negocia e fecha um negócio com o diretor de uma empresa que responde por completo com a sua pessoa por cada acordo que se faz, assumindo a responsabilidade com a sua

¹¹¹ Sobre o problema da responsabilidade: *H. Großmann-Doerth*, Reform des Gesetzes betr. die G.m.b.H, 1931, e ainda no *Archiv für zivil. Praxis* 1941, Vol. 147, pp. 1 e segts. e em particular: *Die Rechtsfolgen vertragswidriger Andienung*, 1934; *H. Kronstein*, Die abhängige juristische Person, 1931; *W. Lippmann*, The Good Society, 1943, pp. 14 e segts. e 216 e segts.; *W. Hallstein* em *Zeitschrift f. ausl. und intern. Privatrecht*, Ano 12; *W. Röpke*, Die Lehre von der Wirtschaft, 4.^a ed. 1946, pp. 279 e segts.

própria fortuna, estamos perante um negócio entre pessoas. No caso contrário, no entanto, o negócio persiste na esfera da abstração com consequências perniciosas.

A responsabilidade é uma condição prévia não só para a ordem económica da concorrência, mas também em geral para uma ordem social em que reinam liberdade e responsabilidade própria. Sobretudo uma coisa deve ser completamente clara: cada limitação da responsabilidade provoca uma tendência no sentido da economia de controlo central.

VII. Constância da Política Económica

1. Na maioria dos países industrializados a apetência por investir dos empresários tem por alguns períodos de tempo no decurso das últimas décadas conhecido fortes quedas. Este é um dos fenómenos mais sérios do desenvolvimento mais recente. Falta de investimento leva a subemprego e desemprego. Qual é a explicação para esta reserva? Costuma responder-se que as oportunidades de investimento diminuíram com o desenvolvimento económico moderno. Quanto mais o mundo estivesse equipado com caminhos de ferro, fábricas, máquinas e outros meios de produção, tanto mais pequenas seriam as tarefas de investimento; o mundo ficaria saturado com investimentos.

Desta opinião, que aliás já se encontra em *Sismondi* e que em épocas de depressão de longa duração ganha regularmente muitos adeptos, tendo ganhado terreno nomeadamente na grave depressão a seguir a 1929, resulta a exigência à política económica que – como se sabe – está a ser defendida com sucesso sobretudo por *Keynes* e

a Escola de *Keynes*: para numa situação em que há uma falta constante de novos investimentos satisfatórios evitar a depressão contínua, deve ser o Estado a interferir (política de juro baixo, expansão do crédito, obras públicas, défice do orçamento e da criação de trabalho).

2. Se a afirmação estivesse correta, as oportunidades de investimento desapareceriam inevitavelmente e se a única salvação fosse que o Estado deve fazer o que anteriormente faziam os empresários, estaríamos perante uma situação quase sem saída. Porque, embora os investimentos públicos consigam fazer com que sejam utilizados mais meios produtivos e mão-de-obra, o Estado não é capaz – como já se mostrou noutra sítio – de proporcionar os investimentos de forma correta. Consequentemente, um destino inevitável, a chamada “lei do desenvolvimento do capitalismo”, obrigaria as pessoas a investimentos desequilibrados e os seus esforços contribuiriam pouco para melhorar o seu abastecimento com bens de consumo.

3. No entanto, a diminuição da disposição para fazer investimentos e dos próprios investimentos *não* se explica com a diminuição das possibilidades de investir. *De maneira nenhuma* nos encontramos num mundo saturado em termos económicos. Possibilidades de investimento existem enquanto as pessoas sofrem com a escassez de bens. Os investimentos podem continuar a ser feitos até ao ponto em que o aparelho de produção tenha satisfeito todas as necessidades de todas as pessoas. Mas estamos incomensuravelmente longe deste ponto. Para destacarmos pelo menos uma pequena área parcial: apenas num setor muito pouco extenso da Europa existe uma agricultura muito intensa; por exemplo,

na Bélgica, na Dinamarca e nos Países Baixos. Estes países ocupam apenas aproximadamente um por cento da área da Europa. São ainda precisos investimentos muito grandes para intensificar outras regiões agrícolas da Europa de modo a que isso fosse possível. De forma alguma se pode falar de saturação com meios de produção, nem aqui nem noutras partes do Mundo¹¹².

4. É evidente, portanto, que a pergunta tem de ser formulada de outra maneira. Como é que nas últimas décadas existia muitas vezes tão pouca vontade de investir, *apesar* de na realidade existirem grandes possibilidades de investimento?

Para encontrar a resposta temos de chegar àquele ponto onde toda a ação económica tem a sua origem: aos planos económicos. Quando examinarmos as firmas individuais sob este ponto de vista, ficará claro que há dois elementos que foram responsáveis pela reserva face aos investimentos:

a) Os preços dos meios de produção e da mão-de-obra, quando comparados com os preços dos produtos, levaram a pensar que seria inoportuno fazer investimentos. Dito de outra forma: as relações de preços eram tais que impediam os investimentos. Quando, por exemplo, os preços dos meios produtivos eram mantidos a um alto nível por parte de cartéis ou quando por intervenção do Estado os salários eram fixados a um nível alto, o resultado podia ser relações de preços que levavam a

¹¹² Mais pormenores sobre esta questão em *A. G. B. Fisher, Economic Progress and Social Security, 1945* e nas obras mencionadas de *F. W. Meyer* e *A. Hahn*.

pensar que era inoportuno investir. O que era decisivo neste contexto eram apenas os *dados do plano*, as expectativas. Os diretores das empresas têm determinadas expectativas relativamente aos preços dos seus produtos. Por outro lado, são confrontados com determinados preços para os meios produtivos e salários. Em conformidade com isto a decisão é tomada. Um exemplo: no ano de crise de 1931 as empresas construtoras de Berlim tinham de contar com determinados preços relativamente rígidos dos meios de produção – como ferro e cimento –, que tinham sido congelados pelos sindicatos, assim como com salários relativamente inflexíveis, enquanto que os preços das habitações estavam em queda rápida. Por essa razão a vontade de construir casas diminuiu muito. Novamente fez-se valer o facto fundamental de o processo económico – neste caso o processo de investimento – poder ser dirigido pelos preços de forma satisfatória apenas quando as relações dos preços refletirem a situação de escassez de forma correta, ou seja, quando a relação entre os preços dos meios de produção e os preços dos produtos não for perturbada.

b) Acresce um segundo elemento que é de igual importância. É necessária uma certa *constância dos dados*, para que investimentos de maior envergadura sejam incluídos nos planos. Por exemplo, deverá um fabricante de máquinas aumentar a sua fábrica quando, embora isso possa parecer oportuno com base nos preços e relações de preços atuais, tem de levar em conta que, devido a inesperadas desvalorizações os concorrentes estrangeiros possam ganhar uma vantagem no seu mercado de venda ou que o mercado de venda feche na sequência de taxas alfandegárias protetivas ou que, devido a alte-

rações dos impostos no seu próprio país, desapareçam oportunidades de lucro até aí existentes? A extrema instabilidade da política económica experimental – ou seja, da política monetária, da política comercial, da política dos impostos e dos salários – como durante as últimas décadas existia na maioria dos países industrializados, aumentou consideravelmente a insegurança. O risco é demasiado alto. A distância entre os “dados do plano” e os “dados reais” é significativa.

Estudos efetuados em empresas americanas mostraram que os empresários fazem novos investimentos – por exemplo, a compra de novas máquinas – somente quando o capital investido é amortizado dentro de um período de aproximadamente três a cinco anos ¹¹³. Só na construção de habitações é que se conta com prazos consideravelmente mais longos. Na Alemanha muitos empresários investiram na década de 40 do século XX apenas quando havia a possibilidade de capital investido ser amortizado no prazo de três anos.

A instabilidade da política económica obrigou os empresários a efetuar exclusivamente aqueles investimentos que, devido a uma rentabilidade muito grande, prometiam restituir o capital investido muito rapidamente. Isto resultou numa forte redução do número dos investimentos planeados e efetuados. A nervosa inquietação da política económica que muitas vezes hoje censura o que ontem foi válido cria um grande nível de insegurança impedindo – em conjunto com as relações de preços distorcidas – muitos investimentos. Falta o clima de confiança.

¹¹³ Ver *F. Lutz*, *The Interest Rate and Investment in a Dynamic Economy*, *Am. Ec. Rev.* 1945, vol. 35.

5. Quais as conclusões que se devem tirar de tais experiências para a política económica? Nomeadamente para uma política cuja intenção é criar a ordem de concorrência? Uma certa constância da política económica é indispensável para se pôr em marcha uma atividade satisfatória de investimentos. Sem esta constância a ordem de concorrência também não seria capaz de funcionar.

A ordem de concorrência tem a capacidade de a longo prazo adaptar corretamente os investimentos uns aos outros. Porque, com o seu mecanismo dos preços, dispõe do instrumento para detetar desproporcionalidades e, finalmente, corrigi-las. Nisto é superior a todas as outras ordens. Elimina também a falta de vontade de investir dos privados – na medida em que esta tenha sido causada pelo congelamento dos preços dos meios de produção, ou seja, pela distorção das relações preço-custo.

Mas quando a política económica não é suficientemente constante, também a ordem de concorrência não é capaz de funcionar em pleno. É de grande importância que impostos, contratos comerciais, unidades monetárias, etc. sejam estabelecidos a longo prazo. Enquanto não for este o caso, não se poderá contar com uma inclinação satisfatória para investir. Faltarão aos planos económicos a dimensão temporal que é necessária para desenvolver e manter o moderno aparelho de produção industrial. Com uma constância da política económica satisfatória haverá investimentos até em circunstâncias em que a amortização do capital seria expectável para não antes de quinze ou vinte anos. São as firmas que suportam o risco empresarial da adaptação aos dados da economia autónoma que estão sempre a mudar. Têm permanentemente de contar com flutuações de preços e

adaptar-se a elas. Enquanto a economia está em desenvolvimento, costuma surgir sempre uma diferença entre os dados do plano e os dados reais. Mas não se deve aumentar esta distância através de rápidas e múltiplas alterações da política económica de tal forma que não se façam investimentos que podem trazer lucro somente depois de muitos anos.

A constância é um requisito central da política económica da ordem de concorrência. A política económica deve estabelecer um ambiente útil em termos de constituição jurídica para o processo económico e deve manter persistentemente esse ambiente mudando-o apenas com muito cuidado ¹¹⁴.

6. A constância da política económica tem ainda outra importância para a ordem de concorrência.

Na verdade, a experiência mostrou – pelo menos na Alemanha – que uma rápida mudança da política económica favorece a formação de *trusts*. Quanto maior o risco, tanto mais forte será a tendência para formar grupos de empresas – e precisamente grupos de empresas que englobam vários ramos ou várias partes do mesmo ramo. A insegurança causada pela rápida mudança da política económica dá um impulso para participar em empresas de outros ramos de produção ou comprá-las; por exemplo, de forma a que uma tecelagem de algodão obtenha participações numa firma de comércio com carvão, numa fábrica de máquinas e numa fábrica de velas. Esta é uma das muitas causas da concentração industrial criadas pela própria política económica. Quanto mais

¹¹⁴ Sobre isto encontra-se a anotação “elaborar em pormenor”.

constante a política econômica, tanto menos existirá este motivo para a concentração, o que, por sua vez, favorece a construção da economia de concorrência.

VIII. A Interligação dos Princípios Constituintes

1. Os princípios constituintes são princípios da constituição da economia.

Na situação histórica concreta, a sua aplicação em conjunto constitui uma determinada ordem econômica desejada, criando condições que levam ao desenvolvimento desta ordem. Todos estes princípios servem, portanto, *uma única* decisão global em matéria de política econômica e são meios para impor esta decisão global na prática.

Não se trata, portanto, de princípios de um dogma jurídico, nem de princípios de direito natural. Alguns princípios – como o princípio da liberdade de contrato, da responsabilidade ou da propriedade privada – têm sido desenvolvidos em parte por filósofos e pensadores de direito também como puros princípios jurídicos. Mas na conexão da ordem de que estamos aqui a falar não são deduzidos do direito natural ou de teses superiores do dogma jurídico. Por exemplo, a exigência de criar propriedade privada é frequentemente deduzida da natureza do Homem e justificada como uma lei do direito natural. Aqui não é o caso; a propriedade privada revelou-se necessária para – em conjunto com os outros princípios – constituir uma ordem de concorrência. Sabemos que a ordem de concorrência não tem apenas efeitos econômicos – tem também muita influência na interdependência

das ordens e por exemplo, uma forte repercussão nas ordens social e jurídica.

2. Relativamente a todos estes princípios, a ênfase está no propósito positivo.

Foi muitas vezes afirmada – de forma crítica – a extraordinária dificuldade de proporcionar uma direção adequada ao processo económico moderno. Mais importante ainda é implementar um tal método de direção de forma positiva. Todos os princípios constituintes *em conjunto* servem este objetivo. Se, por exemplo, todos os outros forem realizados, mas faltar a constância da política económica, os investimentos manter-se-ão demasiado pequenos e os preços de concorrência não serão suficientes para dirigir o processo económico.

Também o movimento de concentração industrial que tem crescido desde há décadas deveria ser combatido com meios positivos. Seria difícil limitar a dimensão das empresas através de intervenções diretas, por exemplo, através da fixação de um limite máximo para o capital ou para o número de trabalhadores ou proibir a formação de grupos de empresas em geral. No entanto, na medida em que os *trusts* são monopólios, o mesmo que é válido para os monopólios também é válido para eles: dissolução onde a dissolução for possível, senão sujeição ao controlo de monopólios. De resto, a política económica da ordem de concorrência está a puxar o tapete à formação de *trusts* por via da criação das respetivas condições: através da reforma do direito de patentes e de outras aberturas dos mercados, através do aumento da responsabilidade, através de uma liberdade de contrato com razoáveis limites e através de uma ação de acordo com os restantes princípios, sendo

neste contexto importante dar novamente ênfase particular à constância da política económica ¹¹⁵.

3. A coesão dos princípios é tão grande que alguns deles perdem completamente o seu sentido se forem aplicados isoladamente. Observámos isto em relação à questão da propriedade. É problemático exigir que haja propriedade privada dos meios de produção, se o Estado simultaneamente reduz a concorrência através do seu direito de contratos, através de limitações da responsabilidade, através da sua política comercial, através de proibições de investimentos, através do seu direito de protecção de marcas, através do seu direito de patentes, etc. Porém, em conjunto com a aplicação dos restantes princípios a propriedade privada tem um sentido significativo, positivo.

¹¹⁵ Segundo as notas, estas considerações sobre o problema dos *trusts*, deveriam ser desenvolvidas ainda mais em pormenor.

XVII. CAPÍTULO

A POLÍTICA DA ORDEM DE CONCORRÊNCIA – OS PRINCÍPIOS REGULADORES

O estrito cumprimento dos princípios constituintes não consegue evitar que as ordens de concorrência concretas venham a conter certas formas de ordem alheias ao sistema (I.) E não menos importante é que, mesmo quando a concorrência perfeita estiver realizada, terá pontos fracos e defeitos que precisarão de ser corrigidos (II.-IV.).

Consequentemente, são precisos determinados princípios “reguladores” cuja aplicação é indicada para manter a capacidade de funcionamento da ordem de concorrência.

I. O Problema do Monopólio na Ordem de Concorrência

1. Numa ordem de concorrência deveria haver poder económico apenas na medida em que ele fosse necessário para manter a ordem de concorrência. A direção de agregados familiares e empresas precisa de poder económico para executar os planos económicos que foram elaborados. É evidente que a ordem de concorrência esteja sujeita ao necessário controlo rigoroso diário por parte do mecanismo dos preços. Todavia, o poder

económico é exercido também por um banco central emissor que possui o privilégio exclusivo de emitir notas. E é aqui que surge o difícil problema do seu controlo. No entanto, também este poder tem o objetivo de possibilitar a ordem de concorrência, precisamente pela via de estabelecer uma ordem monetária satisfatória.

2. Mas para além disso existirão na ordem de concorrência monopólios que *não* servirão para a manter, mas que antes a perturbam e põem em perigo. Certas posições de poder aparecem até quando os princípios estão a ser inteiramente aplicados. Por exemplo, uma fábrica de gás detém um monopólio de oferta numa cidade, ou seja, no seu mercado. Ou uma fábrica de balanças de precisão ou de aparelhos medicinais ou de réguas de cálculo controla o seu mercado de forma monopolística ou parcialmente monopolística. Estas posições monopolísticas são o resultado de genuínas vantagens de custos – ou seja, estão “em conformidade com o sistema”. Nestes casos a ótica dimensão empresarial é tão significativa que o *output* de apenas uma empresa chega para abastecer o mercado. Um número maior de empresas conseguiria vender somente a preços que não permitem cobrir os custos.

Aqui levanta-se a pergunta: o que é que deve acontecer a estes monopólios? Todos os meios de impedir a formação de monopólios, direta e indiretamente, estão esgotados. Mesmo assim, existem grupos de poder que põem a ordem global em risco.

3. A pergunta não é a mesma que a conhecida pergunta da supervisão dos monopólios (ou apenas dos cartéis), que muitos países industrializados – por exemplo, a Alemanha com o seu decreto sobre os cartéis de 1923

– tentaram resolver em vão ¹¹⁶. Nesses países e naquela altura, a política comercial, o direito das sociedades, a política de impostos, o direito e a jurisdição de cartéis e para além disso todo o direito económico facilitaram e favoreceram a formação de monopólios. Em parte existiam até sindicatos obrigatórios. Os Estados tentaram cortar os rebentos fortes e selvagens das árvores cujo crescimento tinham fomentado de forma decidida, sendo o resultado que as árvores floresceram, incluindo os seus rebentos selvagens.

A experiência ensina que efetuar um controlo eficaz dos monopólios numa ordem económica em que grandes partes de indústria são monopolizadas é algo que excede as forças de um Estado moderno. Aí a influência política dos grupos de interesses é demasiado forte e os problemas dos monopólios são demasiado variados. Embora alguns funcionários dos ministérios possam estar a fazer um bom trabalho, o apoio que a estrutura do Estado lhes dá é fraco demais, como mostra precisamente a importante experiência alemã. Não se tenha ilusões sobre a eficiência do controlo dos monopólios quando ele acontece em ordens económicas onde proliferam os monopólios da indústria, ou da agricultura ou dos trabalhadores. Os Estados Unidos e a sua política face aos monopólios servem também como exemplo disso.

Muito distinta, porém, é a situação na ordem de concorrência. Aqui a investida principal vai noutra direção: a criação de formas de poder monopolísticas é impedi-

¹¹⁶ Sobre isto *F. Hausmann*, *Die wirtschaftliche Konzentration an ihrer Schicksalswende*, 1940, pp. 231 e segts. e *H. Kronstein*, "Cartel Control, A Record of Failure", *Yale Law Journal*, Fevereiro de 1946.

da. E precisamente não apenas através da proibição de cartéis, mas – o que é de longe mais importante – por meio de uma política económica e jurídica que, através da aplicação dos princípios constituintes, faz com que se imponham as enormes forças da concorrência que existem na economia moderna. Deste modo o Estado livra-se largamente da influência de grupos de poder privados. A sua capacidade de controlar os monopólios é incomparavelmente maior quando os diretores dos sindicatos de carvão, de potassa, de ferro, etc., dos grandes grupos de empresas e *trusts* e associações de trabalhadores não participam na formação da sua vontade. Ao mesmo tempo, a tarefa é muito mais modesta. Na ordem de concorrência o problema da supervisão dos monopólios aplica-se apenas aos monopólios inevitáveis que mencionámos. A chance de ser bem sucedida é, por isso, muito maior.

4. Apesar disso é necessário, e também possível, tirar conclusões das experiências que os países industrializados fizeram com a supervisão de monopólios. Neste contexto pode antes de tudo dizer-se que existem dois métodos do controlo de monopólios que falham regularmente.

Primeiro: a nacionalização de monopólios não resolve o problema dos monopólios. Os monopólios públicos – por exemplo, de caminhos de ferro ou de fábricas de electricidade – fazem normalmente política monopolística do mesmo modo que os monopólios privados. Do mesmo modo como os privados tentam alcançar o ponto do mais alto rendimento líquido, ponto esse que no caso do monopólio é na maioria dos casos substancialmente diferente do ponto da ótima satisfação da procura. Muitas vezes a inclinação de explorar a posição monopolísti-

ca ao máximo é até maior nas administrações de monopólios estatais do que nas privadas. É que a administração de um monopólio público sente-se no direito de ter este comportamento, porque as receitas fluem para os cofres do Estado ou do município, ou seja, constituem um imposto indireto, não sendo utilizadas para fins privados. De resto, o Estado sente-se muito mais seguro face a uma possível concorrência; por exemplo, pode combater a concorrência de substituição emergente com meios legislativos – como ocorreu na Alemanha quando o automóvel começava a fazer concorrência aos caminhos de ferro.

Nacionalização significa unir as duas esferas, a da economia e a da política. Mas, como sabemos, a concentração nunca em nenhum lugar resolveu o problema do poder económico e do abuso do poder. Com a concentração de poder num lado, aumenta a dependência no outro lado: dos trabalhadores, dos compradores e dos fornecedores. Nacionalizar, por exemplo, os grandes monopólios da indústria pesada não significa sujeitar o poder dos interessados a um controlo eficiente; significa antes interessar a pessoa que supervisiona.

Segundo: tais perigos e outras influências serviram de incentivo para a ideia de mobilizar os representantes dos trabalhadores a favor da supervisão dos monopólios. Disto já falámos ¹¹⁷. Revelou-se o seguinte.

Se os trabalhadores tiverem uma participação no lucro monopolístico, o seu interesse no monopólio e na política monopolística passará a ser tão forte como

¹¹⁷ Sobre isto: Relatório da Comissão de Socialização e Relatório sobre as suas negociações, Berlim, 1920.

o dos empresários. Os trabalhadores da exploração de carvão concordaram muitas vezes com as exigências de aumentar os preços, quando lhes tinham sido prometidos aumentos de salários no caso de haver um aumento dos preços. As subidas das tarifas dos caminhos de ferro contam habitualmente com o acordo dos sindicatos dos trabalhadores ferroviários. O interesse de quem recebe salários e ordenados tem muito mais influência do que o interesse fragmentado dos consumidores.

A atitude de simpatia que os sindicatos frequentemente mostram perante os cartéis tem aqui uma das suas raízes. Foi uma ilusão ter a esperança de que essa união salvaguardaria o interesse comum. Aqui não se estabeleceu um contrapeso contra a influência das administrações dos monopólios, mas antes reforçou-se a influência do monopólio.

Por conseguinte, nem a nacionalização de monopólios nem o controlo por parte dos trabalhadores conseguem resolver o problema dos monopólios na ordem de concorrência.

5. A supervisão dos monopólios deveria, por isso, ser confiada a uma repartição pública de supervisão dos monopólios. Para a resguardar da influência dos interessados, que é sempre perigosa (embora na ordem de concorrência seja atenuada), deveria ser chamada uma autoridade independente, sujeita apenas à lei. Não deve, por conseguinte, transformar-se numa secção do Ministério da Economia que estaria muito mais à mercê da pressão dos interessados.

Esta autoridade dos monopólios é responsável exclusivamente por todas as questões da supervisão dos monopólios. É preciso, portanto, uma nova autoridade central que até à data tinha faltado e cuja criação é tão

necessária como realizável. Esta grande figura central da autoridade dos monopólios deve constar da imagem do moderno Estado industrial. Sem ela, a ordem de concorrência corre perigo e, com ela, o moderno Estado de Direito. A autoridade dos monopólios é tão indispensável como o Supremo Tribunal.

A autoridade dos monopólios tem a função de, na medida do possível, dissolver monopólios e de supervisionar aqueles que não podem ser dissolvidos. Na ordem de concorrência, o seu número será naturalmente relativamente pequeno. Monopólios parciais e monopólios bilaterais estão sujeitos à sua supervisão da mesma maneira que os monopólios de oferta e de procura. Portanto, se uma grande fábrica controlar o abastecimento do país com molas através de um monopólio parcial, havendo, para além dela, muitas fábricas pequenas a fornecer o mercado, não pode subtrair-se à supervisão da autoridade dos monopólios referindo-se aos seus concorrentes mais pequenos.

6. Mas como é que se reconhece um monopólio como tal? Esta pergunta é de grande importância. Não são as definições que devem ser determinantes, mas sim determinadas situações. Será que cada firma deve ser permanentemente controlada? Isto seria uma tarefa sem fim que exigiria um significativo aparelho administrativo. As autoridades locais dos monopólios passariam a ser parecidas com as repartições de finanças. As empresas tornar-se-iam dependentes de um novo aparelho estatal. A autoridade central dos monopólios obteria um poder económico sufocante. A autoridade dos monopólios passaria a ser um perigo para uma ordem livre.

Sabemos, porém, que não é necessário determinar “por dentro” as formas de mercado em que as empresas se encontram. Tais métodos de controlo dentro das firmas são inteiramente dispensáveis ou precisam de ser aplicados apenas de modo subsidiário. O representante da autoridade dos monopólios não deve aparecer lado a lado com o funcionário dos serviços das finanças. Existe um número suficiente de sintomas que se revela por fora quando se tenta monopolizar o mercado. Já os indicámos: bloqueios, descontos de lealdade, diferenciações de preços (inclusive o *dumping*), preços de combate e outros sintomas. Quando estes sintomas de comportamento monopolístico se manifestarem claramente, a autoridade dos monopólios entrará em ação – e apenas neste caso. É certo que seja a própria autoridade dos monopólios a decidir quando existe a situação de uma posição de poder económico; mas ela está obrigada por lei a intervir somente em casos em que os sintomas de uma forma de mercado monopolística são detetáveis do exterior.

Para além de uma comissão independente desta natureza, existem mais dois instrumentos para controlar os monopólios: pode ser ou o governo a apresentar queixa, ou os lesados.

7. O objetivo da legislação sobre monopólios e da supervisão dos monopólios é incentivar os detentores de poder económico a comportarem-se como se estivessem na concorrência perfeita. O comportamento dos monopolistas deve ser “análogo à concorrência”. Este princípio resulta naturalmente do princípio-base da ordem de concorrência para todos os mercados. Também para os mercados de trabalho. Particularmente quando se con-

corda com a ideia de que a força de trabalho humana não deve ser tratada como mercadoria, deve-se tentar evitar que haja abusos monopolísticos no mercado de trabalho. Logo que, por exemplo, os sindicatos se desviarem da sua verdadeira função bloqueando o acesso ao mercado de trabalho para não-membros através de instituições como o *closed shop*, deveriam ser sujeitos a controlo. A prática do controlo de monopólios deve estender-se aos seguintes aspetos:

a) Como é sabido, as condições gerais de negócio das associações, da indústria, dos bancos e das sociedades de seguro, assim como empresas individuais como fábricas de gás e eletricidade, caminhos de ferro, etc. têm eliminado largamente o direito estabelecido pelo Estado. O direito auto-criado da economia suplantou o direito público sobretudo nas áreas monopolizadas da economia ¹¹⁸.

Em oposição a isto é preciso criar a situação que surgiria na concorrência perfeita. Embora sejam admissíveis condições gerais de negócio que tenham origem no cumprimento das leis dos mercados, isto não se aplica a condições gerais de negócio que divirjam dos regulamentos legais em detrimento do parceiro do negócio. Desta maneira já se eliminaria um grave prejuízo que a política jurídica não tem tomado suficientemente em consideração e que foi provocado precisamente pelos monopólios.

b) Todas as formas de concorrência predatória por meio de bloqueios, descontos de lealdade, preços de com-

¹¹⁸ F. Böhm, *Ordnung der Wirtschaft*, 1938, p. 157; e ainda: *L. Raiser*, *Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*, 1935.

bate, etc. são proibidas. A autoridade do monopólio deve zelar também por isto. Assim estabelece-se um ambiente como surgiria automaticamente na concorrência perfeita e em que a concorrência predatória não faria sentido¹¹⁹. É certo que para conseguir o resultado que seja análogo à concorrência seja preciso introduzir a obrigação de celebrar contratos, sendo em geral necessário exercer coerção para conseguir alcançar o que na concorrência perfeita é feito pelo automatismo do mercado.

c) Como se sabe, na concorrência perfeita formam-se preços iguais para mercadorias e serviços iguais. Em oposição a isso, monopólios de oferta, por exemplo, aspirando à mais alta receita líquida, têm a tendência de exigir da parte das diferentes camadas da procura preços diferenciados para mercadorias e serviços iguais. Na ordem de concorrência estas diferenciações de preços devem ser proibidas.

¹¹⁹ *Großmann-Doerth* descreve a tarefa aqui existente da seguinte forma: "O presente: este é, por um lado, o direito público dos juristas sobre os contratos das obrigações, que é essencialmente o resultado do trabalho dos juristas do século XIX ligado à tradição de tempos remotos, hoje cada vez mais isolado da vida económica, por conseguinte estéril, frequentemente como uma múmia, a marcar passo. E esta é, por outro lado, a condição geral de negócio: é ela que controla a vida dos contratos das obrigações em substituição do direito público e muitas vezes em oposição a ele. [...] É necessário que a condição geral de negócio seja finalmente reconhecida como a tarefa em matéria de política do direito privado quase mais importante que *nos* é imposta. Devem finalmente tirar-se as consequências do facto de que, quando a economia e o Estado estabelecem o direito *um contra o outro*, isso há bastante tempo já não corresponde ao nosso sentido daquilo que é certo e que não é. [...] Deve finalmente passar a ser uma evidência que quem estabelecer o direito está sujeito à responsabilidade do legislador perante a comunidade, não importando se o direito for estabelecido por órgãos do Estado ou pela própria economia" (*Die Rechtsfolgen vertragswideriger Andienung*, 1934, pp. 201 e segts.)

d) O mais difícil é executar o princípio-base quando se estabelece o nível do preço. Apenas num único caso é relativamente fácil adoptá-lo: quando se trata da utilização de um determinado *stock*. Voltemos ao nosso exemplo do café (p. 67). Baixando o preço do café para 60 M por saco, chega-se ao preço de equilíbrio, são vendidos os dois milhões de sacos, não há destruição de café, mas a receita do monopólio diminui em treze milhões.

É mais difícil determinar os preços de forma análoga aos da concorrência quando se trata de produção corrente com um dado aparelho produtivo. Em princípio, o preço deve ser estabelecido de forma a que a esse preço a oferta e a procura estejam em equilíbrio e que ao mesmo tempo o preço esteja justamente a cobrir os custos marginais. Uma fábrica química que tem um monopólio de um medicamento deve então vender o seu produto a um preço que tem duas características: a esse preço a oferta e a procura passam a estar em equilíbrio e por isso não é preciso nenhum racionamento; ao mesmo tempo o preço – por exemplo, 3 M. por unidade – é igual aos custos da última unidade produzida. Dificuldades surgem aqui quando se quer apurar os custos. Particularmente difícil é determinar os custos marginais. Por isso é aconselhável que, em casos em que os custos marginais são mais altos do que os custos médios, se escolha o ponto de intersecção dos custos médios e da curva da procura. Embora este preço não esteja inteiramente em conformidade com o sistema, é mais fácil apurá-lo.

Com isto não se esgota o controlo dos preços por parte da autoridade dos monopólios. Porque tem também de tomar providências para que o aparelho produtivo se aproxime do ótimo económico de forma análoga

ao que acontece na concorrência. Na concorrência perfeita há uma pressão permanente que age a longo prazo no sentido de racionalizar o aparelho produtivo. É preciso exercer um controlo dos preços dos monopólios que igualmente faça valer uma pressão de efeito duradouro que seja análoga à da concorrência.

A fábrica química monopolística que está sujeita ao controlo da repartição dos monopólios não apenas adaptará as suas condições gerais de negócio à situação da concorrência perfeita e não apenas desistirá de bloqueios e diferenciações de preços, e não apenas estabelecerá os seus preços de maneira a que sejam preços de equilíbrio e correspondam aos custos marginais, mas estará também durante um período prolongado sujeita a uma pressão para baixar os custos e os preços dos seus produtos através de racionalização. De outro modo, o seu aparelho produtivo ficaria ultrapassado, como muitas vezes acontece com monopólios, passando o abastecimento com bens a não ser o melhor possível. Por esta razão, a fábrica tem de contar com que de vez em quando os seus preços sejam corrigidos por parte da autoridade dos monopólios. Eventualmente – no caso de possíveis melhoramentos não terem sido feitos – tem de contar com uma redução dos seus preços para baixo do ponto em cima mencionado e, deste modo, com perdas. A repartição dos monopólios deveria ter cautela para não considerar o aparelho produtivo existente como um dado aceite a longo prazo.

As questões do controlo dos monopólios são tão variadas e difíceis que só podem ser resolvidas *se* os outros princípios, constituintes e reguladores, da ordem de concorrência forem cumpridos, ou seja, se a formação

de monopólios for reduzida ao mínimo e se o controlo dos monopólios funcionar conforme o princípio simples e realista da analogia da concorrência.

8. A supervisão dos monopólios também tem um efeito profilático, sendo este aspeto do assunto de uma importância eminente. A aspiração dos homens a conquistar posições monopolísticas que geralmente está tão viva e – como se mostrou – constitui um facto central da história económica, é consideravelmente enfraquecida ou até deixa de existir, quando houver uma supervisão dos monopólios tão decidida.

A este contexto pertence o importante problema do modo como os oligopólios devem ser tratados. Portanto, casos como os seguintes: três firmas da indústria eléctrica fornecem determinadas máquinas eléctricas, ou dois *trusts* de gasolina dominam um mercado, ou cinco fábricas de laminagem de alumínio fornecem o mercado – sem formarem um cartel. Ou também a situação de existirem monopólios parciais – o que, aliás, é um caso bastante frequente. Porventura, há duas grandes fábricas de fornos que dominam o mercado, mas paralelamente há muitas pequenas fábricas a fornecer e que se adaptam à política de preços da firma grande. Esta situação do oligopólio ou monopólio parcial é frequentemente de muito pouca duração e rapidamente leva à formação de um cartel; portanto, ao monopólio coletivo ou também ao monopólio individual através da aniquilação do adversário. No entanto, de vez em quando a situação instável do oligopólio ou monopólio parcial continua por muitos anos ou muitas décadas. Como é que isso deve ser tratado em termos de política económica? Certamente que, na sequência da política geral da

ordem de concorrência, por exemplo como resultado da sua política comercial, de patentes, de proteção de propriedade industrial, de impostos, o número de oligopólios diminui consideravelmente enquanto os mercados passam a ser bastante maiores. Mas a pergunta continua a ser importante. E ainda: como é que se deve tratar o cartel que tem poucos membros e depois de cuja dissolução o mercado passa a ter uma forma oligopolística?

Existem duas opiniões: segundo uma delas, que é sobretudo defendida por *Miksch* de forma impressionante, é necessário haver um regulamento especial para oligopólios ou monopólios parciais: a saber, a “concorrência restrita” que ocorre sob a supervisão do Estado ¹²⁰. No entendimento da outra opinião isto significaria uma sobrecarga demasiado grande para o Estado. Seria preciso um extenso aparelho de controlo que tivesse órgãos por todo o país. O Estado passaria a ser fortemente envolvido no processo económico diário. Perante isso deveria ser dada preferência a um outro caminho: *a supervisão dos monopólios de uma ordem de concorrência deveria ser tão decisiva que tivesse um efeito fortemente profilático*. Com uma supervisão dos monopólios resoluta, os oligopolistas não teriam nenhum incentivo para combater e eliminar os outros e conquistar uma posição de monopólio. Porque neste caso se é confrontado com o severo controlo dos monopólios. De resto, os próprios oligopolistas esforçar-se-ão por se comportar como se estivessem numa concorrência perfeita, porque senão serão pontualmente apanhados pela

¹²⁰ Ver: Wettbewerb als Aufgabe, op. cit., pp. 91 e segt. assim como: “Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob”, Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss, Vol. 105, 1949.

autoridade dos monopólios. Um exemplo: um cartel de cimento está a ser dissolvido. Em consequência disso os seus sete membros passam a ser oligopolistas. É pouco provável que alguma das firmas tente então aniquilar as restantes. Porque são-lhe vedadas e serão punidas por lei quaisquer medidas da concorrência predatória – preços de combate, bloqueios, descontos de fidelidade. Se, no entanto, se transformasse em monopolista numa concorrência conforme o sistema, estaria sujeita à supervisão categórica e desanimadora da autoridade dos monopólios. Mas o que aconteceria se as sete firmas continuassem a ser oligopolistas? Teriam um comportamento não muito diferente daquele que teriam no caso da concorrência. Em alguns aspetos *são obrigadas* a fazê-lo: as disposições sobre as condições gerais de negócio, sobre a concorrência predatória e sobre as diferenciações dos preços são válidas também para elas. Se não aproximarem os níveis dos seus preços dos preços da concorrência, estarão sujeitas a ter de contar todos os dias com a intervenção da repartição dos monopólios ¹²¹.

9. Há dois elementos que numa ordem de concorrência facilitam a supervisão de monopólios: nomeadamente o facto de que o cumprimento dos princípios constituintes faz desaparecer uma grande parte das posições monopolísticas. O segundo elemento é o efeito profilático de uma supervisão coerente e sistemática dos monopólios, que incentiva os oligopólios ou mo-

¹²¹ Sobre o controlo dos monopólios: os trabalhos mencionados de *Böhm, Miksch, Haußmann, Röpke, Kestner* e outros. Recentemente: *B. Pfister*, "Leistungs-wettbewerb und Monopolkontrolle", em: *Hochland*, Ano 40, Agosto de 1948.

nopólios parciais a ter um comportamento análogo ao da concorrência. Muitos casos – por exemplo, no caso em que duas firmas de máquinas urdideiras abastecem um mercado – resolvem-se por si próprios. A repartição dos monopólios observará as indústrias. Mas irá intervir apenas quando certos sintomas do tipo que descrevemos indicarem que as firmas se estão a desviar do comportamento análogo ao da concorrência. Mas na maioria dos casos o rigor da supervisão monopolística fará as empresas desistir.

O controlo de monopólios propriamente dito limita-se, portanto, às relativamente poucas empresas que são verdadeiros monopólios. Por isso, a autoridade dos monopólios não será nenhuma estrutura exagerada com uma grande burocracia – não será comparável com entidades de planeamento na economia de administração central ou sindicatos.

II. Política Salarial

1. Os profetas opõem as suas visões à realidade má, arrastando multidões e ganhando poder.

Mas profecias e visões não é connosco. No mundo moderno e industrializado existe um problema objetivo vital de política de ordem cuja solução exige uma análise muito realista. Mostra-se que esse problema de ordem político-económica pode ser resolvido por meio da ordem de concorrência. Porém, deveríamos – ao contrário dos profetas – continuar a ser suficientemente sóbrios para reconhecer os defeitos e perigos também desta solução que é relativamente melhor. A

ordem de concorrência *tem* defeitos e contém perigos. Mas não chega constatar os defeitos e perigos – antes a sua identificação deve ser a base a partir da qual terão de ser desenvolvidos outros princípios reguladores que os eliminam ou reduzem.

2. Na concorrência perfeita um processo económico anónimo atribui às pessoas o seu salário, sendo a procura das pessoas que recebem este salário que dirige o processo de produção com a ajuda da mecânica dos preços. Foi este facto que a crítica tomou como ponto de partida. O argumento é que na concorrência perfeita salários, juros, rendas e lucros empresariais se formam automaticamente. Por conseguinte, a distribuição não é feita de acordo com pontos de vista éticos, sendo antes deixada a um automatismo eticamente indiferente. Como poderia, nestas circunstâncias, haver justiça social? Já tocámos neste problema. Conseguimos mostrar que a distribuição do produto social por meio da mecânica dos preços da concorrência perfeita – apesar de muitos defeitos – sempre é melhor do que a distribuição com base em decisões arbitrárias de grupos de poder privados ou públicos.

3. Mas esta mecânica de distribuição também deixa perguntas em aberto e precisa de ser corrigida. Surgem consideráveis diferenças na distribuição do poder de compra, o que tem como resultado que a produção é orientada para a satisfação de necessidades relativamente insignificativas enquanto necessidades urgentes de outros assalariados ainda ficam por satisfazer. A desigualdade dos rendimentos tem como consequência que já começa a haver produção de bens de luxo quando necessidades urgentes de agregados familiares com rendimen-

tos pequenos ainda estão à espera de serem satisfeitas. Neste ponto, portanto, a distribuição tal como ocorre na ordem de concorrência precisa de ser corrigida ¹²².

4. Pode usar-se a política de impostos, por exemplo, para em parte corrigir esta situação.

É exatamente este o sentido da progressão dos impostos. Como é sabido, também a política de pleno emprego – como é praticada, por exemplo, na Inglaterra ou na América – trabalha com este instrumento. Mas a intenção dos políticos do pleno emprego é totalmente diferente. Querem evitar que se poupe demasiado. Por isso, consideram rendimentos altos dos quais, como ensina a experiência, uma parte significativa é poupada como sendo um perigo. Já falámos disso num outro contexto. Naturalmente, uma tal política de impostos terá o resultado que é exatamente aquele que se queria evitar: impede os investimentos.

A progressão do imposto dos rendimentos na ordem de concorrência tem um objetivo inteiramente distinto, a saber, tem um sentido social. A sua intenção é corrigir o processo de distribuição no âmbito da ordem de concorrência, o que define também os limites desta progressão. Não deve ir tão longe que a tendência para investir diminui. Para dar um exemplo: um projeto de investimento pode prometer um lucro de 300 000 marcos por ano, mas existe um risco que significa que eventualmente pode também haver uma perda de até 100 000 marcos. Agora, se no caso de um lucro de 300 000 marcos aproximadamente 280 000

¹²² Sobre este problema já: *E. v. Böhm-Bawerk*, *Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbes*. *Gesammelte Schriften* 1924, pp. 475 e segts.

marcos forem cobrados em impostos é pouco provável que o investimento aconteça de todo. Porque o empresário vê somente uma modesta oportunidade de lucro e uma possibilidade relativamente grande de perda. Ora, para manter a capacidade de funcionamento da ordem de concorrência, é preciso limitar a progressão. Tão importante como a progressão é do ponto de vista social, tão necessário é ao mesmo tempo não pôr os investimentos em perigo. Isto em princípio define os limites superiores e inferiores. Onde estes limites se encontram em concreto deve ser a política financeira nos diversos países a sondar ¹²³.

III. O Cálculo Económico

1. Os cálculos económicos das muitas empresas e dos muitos agregados familiares individuais, adaptados uns aos outros pelo sistema dos preços de concorrência, devem levar a um cálculo económico razoável da economia global e a uma direcção satisfatória do processo global. Esta é uma ideia fundamental da ordem de concorrência. O cálculo económico é, por assim dizer, fragmentado em muitas partes pequenas e outra vez reunido, sendo que é elaborado pelas economias autónomas e que os cálculos económicos individuais são coordenados pelo sistema dos preços.

O sistema trabalha com muita precisão, mas não toma em conta as repercussões que os planos das econo-

¹²³ Estava prevista uma secção específica sobre a política de impostos. Neste contexto encontram-se ainda várias referências aos trabalhos de *G. Schmolders*.

mias autónomas e a sua execução têm sobre os dados da economia global – a não ser que estas repercussões se façam sentir na própria área de planeamento das diversas direções empresariais ¹²⁴.

Basta pensar na destruição de florestas na América que levou à deterioração do solo e do clima de vastas regiões e a uma desertificação. Aconteceu, porque o cálculo económico do proprietário da floresta não – ou quase não – exprimia estes efeitos sobre a economia global. Ou imagine-se os danos para a saúde que em muitos casos foram provocados por fábricas químicas e as suas águas de escoamento. Mas foi sobretudo na área social que este conflito entre o cálculo das empresas individuais e o interesse comum se mostrou: o trabalho infantil e o trabalho das mulheres, horários de trabalho excessivamente longos, proteção insuficiente contra acidentes nas fábricas, etc. provocaram precisamente em meados do século XIX graves danos, que só com a proteção do trabalhador foram eliminados ou mitigados.

2. Os defeitos aqui descritos são em parte explicáveis pelo facto de que não havia concorrência perfeita. Os muitos monopólios locais de procura dos empregadores, por exemplo, deram-lhes no início do desenvolvimento económico uma superioridade que lhes permitia empregar trabalhadores em condições que não teriam sido possíveis se tivesse havido concorrência entre os em-

¹²⁴ Sobre isto, ver *H. v. Stackelberg*, *Grundlage der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 1948, pp. 344 e segts. assim como a minha contribuição nos *Jahrb. f. Nationalök. u. Statistik*, 1944, vol. 159, pp. 201 e segts.

pregadores. Uma grande parte da grave miséria retratada por *Marx* tem a sua explicação, como vimos, na posição monopolística dos empregadores. Nesta medida, a causa dos males não foi a concorrência, mas sim a falta dela.

Porém, também na concorrência perfeita podem acontecer danos – exatamente porque, por exemplo, o empregador não é obrigado a incluir no seu cálculo econômico todas as consequências das suas ações, ou apenas parte delas, sobre os trabalhadores.

3. Por isso também na ordem de concorrência é necessário que em tais casos que podem ser detetados com exatidão a liberdade de planeamento das empresas seja limitada. Assim, na economia florestal onde o abate total de árvores e semelhantes devastações deve ser proibido dentro de determinados limites. A este contexto pertence sobretudo a proteção dos trabalhadores. Embora no caso da concorrência exista uma situação totalmente distinta também entre os empregadores no mercado de trabalho do que era maioritariamente o caso no século XIX, é mesmo assim preciso proteger os trabalhadores através do regulamento do trabalho infantil e do trabalho das mulheres, de disposições sobre a duração do horário, da proteção contra acidentes, assim como de inspeções profissionais. A concorrência perfeita nos mercados de trabalho ou o estabelecimento de uma situação que nas suas consequências corresponda aproximadamente à concorrência perfeita não chegará para resolver este problema de forma satisfatória.

Identificando, por esta forma, exatamente a necessidade de limitar a liberdade de planeamento em certas situações, determina-se simultaneamente o limite do controlo do Estado. A polícia das profissões não deve

usar as suas competências para reduzir a concorrência. A sua atividade deve ser exclusivamente, por exemplo, averiguar quais as repercussões perniciosas de uma planejada fábrica de soda para os agregados familiares e empresas das imediações e dar instruções limitadoras em conformidade ¹²⁵.

IV. Comportamento Irregular da Oferta

1. O chamado comportamento irregular da oferta precisamente nos mercados de trabalho tem sido observado com muita atenção por parte da política económica mais antiga, sobretudo pelo mercantilismo¹²⁶. Quando o Estado francês nos séculos XVII e XVIII usou a sua influência para baixar os salários, isso aconteceu não apenas para reduzir os custos e desta forma aumentar as exportações, mas também para, através da pressão salarial, incentivar os trabalhadores a trabalhar mais e para obrigar as suas mulheres e os seus filhos a trabalhar. Na França e noutros países reinava a convicção de que salários baixos incentivariam as pessoas a trabalhar mais, enquanto que salários altos levariam à ociosidade. Apenas durante as últimas décadas do século XVIII surgiu uma oposição contra esta tese.

¹²⁵ *W. G. Waffenschmidt*, 'Technik und Wirtschaft', 1928, nomeadamente pp. 236 e segts.

¹²⁶ Ver *H. v. Stackelberg*, *Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 1948, pp. 281 e segts. — E ainda *E. F. Heckscher*, *Merkantilismus*, 2.º vol., pp. 148 e segts.

2. Para a política da ordem de concorrência o facto de que em determinados mercados a oferta sobe quando o preço ou os salários estiverem a descer tem um papel totalmente distinto. Levanta-se a pergunta: como é que se pode travar a queda dos salários ou dos preços? Um exemplo: devido ao aumento da população numa região pode começar a haver uma pressão sobre os salários que fica ainda mais forte se, exactamente pela pressão dos salários, as famílias forem obrigadas a enviar mais mão-de-obra para o mercado de trabalho. Ou: por causa da implementação de melhoramentos técnicos acontecem despedimentos em alguns mercados de trabalho que levam a uma descida dos salários. O estabelecimento de um novo equilíbrio pode ser dificultado pelo facto de a descida salarial dar aso a um aumento da oferta de mão-de-obra, ou seja, pelo facto de que quem anda à procura de trabalho não são apenas as pessoas que foram despedidas em primeiro lugar, mas também ainda outros trabalhadores.

3. No entanto, na ordem de concorrência este problema de política económica e social é substancialmente diminuído, e muitas vezes resolvido, pela aplicação dos princípios que apresentámos. Quando houver livre circulação e mobilidade profissional do trabalho será mais fácil recorrer a outras ocupações. A criação nos mercados de trabalho de uma situação que corresponde à concorrência perfeita não permite que haja uma pressão sobre os salários da forma como costuma acontecer quando predominam grupos de poder privados ou públicos. Também a protecção dos trabalhadores – por exemplo, a proibição do trabalho infantil e a limitação das horas de trabalho para os adultos – dificulta o aumento da oferta de trabalho quando os salários descem.

Se apesar disso a oferta num mercado de trabalho tiver durante um tempo prolongado um comportamento anormal, será indicado pensar na fixação de salários mínimos.

XVIII. CAPÍTULO

A POLÍTICA DA ORDEM DE CONCORRÊNCIA – A INTERDEPENDÊNCIA DA POLÍTICA DA ORDEM ECONÓMICA

I. A Interdependência

1. Todos os princípios – os constituintes e os reguladores – formam um conjunto. Quando a política económica age de forma consequente em conformidade com eles, está a construir uma ordem de concorrência funcional. Cada um dos princípios obtém o seu sentido apenas dentro do quadro do plano construtor geral da ordem de concorrência. É com este resultado que a investigação se deparava sempre de novo – independentemente de se tratar da liberdade de contrato ou do princípio de criação do dinheiro ou de qualquer outro princípio. Os vários princípios completam-se uns aos outros, são complementares.

2. Desta forma resolve-se também uma importante polémica em matéria de direito económico e política económica.

Ao credo ingénuo de antigamente segundo o qual a política jurídica e económica conseguiria alcançar o que quisesse, se apenas o desejasse com força suficiente, se-

guiu-se outro credo muito diferente. Correntes intelectuais que dominam a nossa era e segundo as quais o decurso da História humana é inevitável têm contribuído decisivamente para esta mudança. A isto acresceram os fracassos da própria política económica, como, sobretudo, os fracassos da legislação referente aos monopólios. Um pensador jurídico tão importante como *Franz Klein*, por exemplo, desde muito cedo exprimiu o seu ceticismo ¹²⁷. Duvidava que as leis civis e penais tivessem de todo influência; o desenvolvimento económico importava-se sempre. E *H. Trumpler* escreveu recentemente: “É um facto paradoxal que, desde a primeira lei anti-*trust*, os *trusts* nos Estados Unidos se expandiram de maneira nunca imaginada.” “Por isso, círculos influentes no Estados Unidos são da opinião de que o combate contra os *trusts* está errado ou é pelo menos inútil” ¹²⁸.

Klein e os outros cétricos têm razão – *no caso de* a política jurídica e económica ser exercida pontualmente. Por exemplo, leis específicas contra os monopólios não resolverão o problema dos monopólios. O desenvolvimento dos monopólios fez troça da legislação e da jurisdição pontual. Quando estavam a ser duramente combatidos, estavam a florescer bem. Toda a experiência da política económica testemunha este facto.

Mas os cétricos não têm razão – *quando* a política económica é exercida com base numa decisão geral em matéria de política de ordem económica e todos os atos

¹²⁷ Ver, por exemplo, *Reden, Vorträge, Aufsätze, Briefe*, 1927.

¹²⁸ *H. Trumpler, Unlauterer Wettbewerb und Antitrustrecht der Vereinigten Staaten von Amerika*, 1944.

de política económica se complementam na aplicação dos princípios necessários. Também a legislação anti-*trust* americana não fracassou por causa da legislação enquanto tal, mas porque lhe faltava por completo a política complementar e porque a política comercial, a política de patentes, o direito das sociedades, etc. estavam a criar condições em que os monopólios floresciam.

Um exército que é liderado de forma que sem nexos uma parte das tropas marcha para uma direção e uma outra para outra não pode executar um desfile razoável e a sua força combativa não será mais do que insignificante. Se, no entanto, as ações de todas as diversas partes da tropa forem coordenadas, resultando assim num desfile razoável, a sua força combativa e as suas chances de sucesso ficarão extraordinariamente aumentadas. O correspondente é válido para a política económica.

3. Se a decisão global for tomada a favor de uma ordem económica do tipo economia de administração central, o princípio dos mercados abertos ou da responsabilidade ou da liberdade de contrato ou do controlo monopolístico ou de uma moeda-de-reservas-de-mercadoria não faria sentido algum. Assim ¹²⁹, haverá na economia de administração central instruções centrais sobre o exercício profissional assim como a obrigação de serviço, a fundação de monopólios de comércio exterior, a promulgação de proibições de importações, racionamentos, licenças, etc.

¹²⁹ Foi *W. Röpke* quem introduziu este conceito: por exemplo *Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1942, pp. 252 e segts. Refere-se com ele nomeadamente a medidas de política económica que estão em conformidade com a economia do mercado.

Nos tempos mais recentes vários países fizeram da economia de controlo central o elemento formal predominante da sua ordem económica, executando a política económica que nos seus detalhes segue a decisão global. Assim aconteceu na Rússia a seguir a 1928. Nesta medida, esta política económica evita o grave erro de tomar medidas pontuais e de não levar a interdependência em consideração. As políticas referentes à indústria, ao comércio exterior, à agricultura, à moeda, etc. estão subordinadas a uma decisão global, são coordenadas, ganhando deste modo unidade. Em oposição a isto salta à vista a existência lado ao lado e um contra o outro dos atos de política económica, assim como o caos de intervenções pontuais em alguns outros países com mais elementos formais de economia de mercado, como por exemplo na França e também nos Estados Unidos.

Os desastrosos defeitos e perigos da decisão global em ordens económicas do tipo de controlo central não são eliminados por esta coerência da política económica e a sua orientação pela decisão global. Antes se manifestam na íntegra. Mas agora é finalmente indicado realizar também ordens do tipo da economia de mercado, a saber, do tipo da ordem de concorrência – precisamente perante os perigos oriundos da solução da economia de administração central. Também nelas se deveria fazer valer a ideia central de construir a ordem económica, em todos os aspetos da política económica. *Então*, revelar-se-á a extraordinária eficiência da ordem de concorrência no que se refere ao lado económico, assim como o seu grande efeito sobre as outras ordens humanas.

4. Mas como é que na prática a política económica e jurídica pode ser conduzida de maneira a que em todos os seus detalhes corresponda à decisão global da ordem de concorrência? Exatamente através do cumprimento dos princípios desenvolvidos.

No entanto, não é suficiente apenas a *legislação* realizar os princípios da ordem de concorrência de forma generalizada – da política agrária até à política monetária. Certamente será a legislação a primeira a ter a tarefa de assegurar a unidade da política económica através da coordenação dos atos individuais de política económica. Mas a *jurisdição* neste contexto também desempenha um papel indispensável e independente. A experiência revela que há novos problemas que se apresentam primeiro à jurisdição, de modo que esta frequentemente tomou a dianteira. Foi assim na política referente aos cartéis da Alemanha. As sentenças do Tribunal do *Reich*, nomeadamente com as famosas decisões de 25 de Junho de 1890 e 4 de Fevereiro de 1897, que declararam admissíveis os contratos de cartéis e a fixação de preços no mercado, assim como medidas coercivas por parte dos cartéis (bloqueios) foram atos de política económica de eminente significado ¹³⁰. Constituíram a base sobre a qual durante as décadas seguintes a legislação dos cartéis foi edificada. No entanto, a jurisdição não consegue com sucesso tratar das tarefas de política económica através da aplicação de cláusulas gerais de boa-fé ou de bons costumes, sendo que o juiz tem neste contexto apenas umas noções

¹³⁰ Sobre isto *F. Böhm*, *Das Reichsgericht und die Kartelle*, *Ordo*, 1.º Vol., 1948, pp. 197 e segts.

muito vagas sobre os processos económicos. Antes é necessário que o juiz se sujeite à decisão jurídica global da constituição económica e tenha uma imagem exata das interligações da economia global. Jurisdição que muitas vezes é política económica. Mas não se pode fazer uma política económica bem sucedida seguindo princípios dogmáticos de direito. É preciso que as decisões sejam tomadas com base também nos princípios jurídicos da constituição económica, sendo um problema particular neste contexto de que forma se coordenam as formas de lidar com o problema do ponto de vista jurídico da constituição económica e sob o aspeto dogmático do Direito. Só se a jurisdição for também orientada segundo estes princípios da constituição económica é que a unidade da política económica será garantida. De outro modo, a continuação da ordem de concorrência estará em perigo. Se, por exemplo, a jurisdição em questões de patentes, proteção de marcas, responsabilidade, liberdade de contrato, etc. proferisse sentenças que contrariassem os princípios da ordem de concorrência, a continuação ou a capacidade de funcionar da ordem de concorrência ficaria em perigo. Num país com ordem de concorrência é possível – como sabemos – realizar o Estado de Direito; é possível, por conseguinte, que os tribunais nele tenham o grande peso que é preciso para o constituir. É por esta razão que neles as decisões dos tribunais ganham um particular significado também para dar forma à política económica.

Igualmente os órgãos da *administração* devem sujeitar-se à decisão global jurídica da constituição económica. E não apenas os ministérios, mas também as entidades administrativas locais. Não devem, por exemplo, tentar com meios de fiscalização de obras impedir a

concorrência que surja na atividade profissional de uma cidade. Estando harmonizados, os três poderes têm um efeito conjunto. A ordem de concorrência deveria ser parte integrante da constituição jurídica ¹³¹.

5. A multiplicidade dos princípios de política económica e a interdependência dos seus efeitos explica-se pela complexidade da grande economia industrial com divisão de trabalho em que os homens estão a viver desde a Revolução Industrial. Mas não se deve criar a impressão de que a ordem de concorrência é uma estrutura frágil que nas duras lutas da política e da economia facilmente se desfaz em cacos.

A ideia fundamental desta política económica é *simples*, e todos os princípios servem a sua realização. Baseia-se na separação básica da *forma* e do *processo* diário da ação económica. Esta e outras características da ordem de concorrência são compreensíveis também para camadas mais vastas da população. Isto facilita substancialmente a sua realização. A compreensão plena dos princípios, separados e em conjunto, é necessária apenas por parte da camada dirigente responsável. Mas, no que se refere às ideias fundamentais, é fácil torná-las compreensíveis recorrendo à vida económica diária. Sobretudo é preciso que haja coerência (o que não tem nada a ver com doutrinário). *Kant* uma vez disse: “Ser coerente é a maior obrigação do filósofo”. Isto aplica-se também à política económica. A sua finalidade é fazer valer plenamente a lógica objetiva.

¹³¹ A seguir a isto estava prevista uma secção com mais exemplos referentes à ordem de concorrência, nomeadamente deveria provavelmente falar-se da *Reichsbahn* (referencia à literatura do autor: *A. Schmitt, Verkehrsordnung durch Wettbewerb oder Zwang?* in *Ordo*, 3.º vol., 1950).

II. Política Conjuntural

1. A política conjuntural ¹³² tem-se tornado cada vez mais o centro da política económica, assim como o centro da política global. Porquê? Esta é uma pergunta cuja resposta nos leva a mudanças estruturais profundas do Estado e da sociedade, bem como da atitude intelectual do Homem moderno. Aqui apenas o facto em si é importante. Nenhuma política económica em nenhum Estado é sustentável a longo prazo se não conseguir evitar o desemprego prolongado. Trabalhadores e empregados exigem *segurança*. Não querem estar expostos ao perigo de perderem o seu posto de trabalho sem encontrar outro. Já antes tinham tido este desejo. Mas hoje exigem do *Estado* que o satisfaça. E isto é novo. Ainda à volta de 1900, a situação era diferente. Anteriormente a miséria económica era considerada destino ou castigo de um poder divino ou responsabilidade do próprio ou de outras pessoas. Hoje é o Estado que é responsabilizado. E precisamente não apenas por parte de alguns indivíduos, mas por parte das massas e pela opinião pública. Desta forma, a ideia de que o Estado deve assegurar a segurança económica passou a ser uma grande força histórica. Particularmente desde a Guerra de 1914/18, esta ideia de exigir segurança económica do Estado tomou conta dos povos e da política. As políticas monetária, comercial, financeira, etc. foram postas ao serviço da política de conjuntura. Já antes da Guerra de 1914/18 o pensamento

¹³² Sobre isto há referências à seguinte literatura: *Haberler, Jewkes, Lutz, Preiser, Schumpeter, Spiethoff, Stucken*.

social na política económica tinha sido forte. Mas desde então sobretudo a política conjuntural foi incumbida da tarefa de o realizar e estabelecer segurança social. Aliás, exatamente pelo facto de a ideia social ter penetrado a política conjuntural é que a política conjuntural passou a ocupar o centro da política em geral.

Mas estes esforços agitados tiveram resultados negativos. Ou falharam o seu objetivo de evitar crises e depressões com desemprego de massas, ou o alcançaram somente com sacrifícios excessivos. Na terceira década do nosso século, as longas séries de tentativas de política conjuntural nos Estados Unidos, na Alemanha, na Inglaterra etc. desembocaram na crise catastrófica de 1929/32. Aqui o fracasso veio claramente à luz. É verdade que, comparadas com isto, as experiências da política de pleno emprego e da política da direção económica de controlo central conseguiram evitar o desemprego ou eliminar o desemprego existente, mas com o resultado de que o remédio foi pior que a doença. Uma situação económica desesperada foi substituída por outra.

Porque é que fracassaram as tentativas de política conjuntural? O que deve ser feito de positivo? Também o nosso trabalho se tem ocupado constantemente com estas perguntas. As respostas já foram dadas. Mas talvez seja útil fazermos novamente uma breve exposição do problema global sob o aspeto da política conjuntural.

2. As depressões económicas costumam estar associadas a uma quebra dos investimentos. Simultaneamente, manifestam-se desproporcionalidades dentro do processo global. É possível que alguns ramos da indústria cresçam mais na prosperidade do que ramos industriais que produzem bens complementares; por

exemplo, a siderurgia cresceu mais do que a indústria transformadora de ferro. Ao mesmo tempo, há outras desproporcionalidades que se fazem valer na depressão: por exemplo, entre a poupança e os investimentos ou também entre ramos de produção que devido ao desenvolvimento tecnológico estão condenados à decadência e ramos de produção em expansão. Todas as depressões concretas têm o seu caráter individual. A depressão de 1901 foi diferente da depressão de 1907/08 ou da depressão de 1929/32. Mas sempre se manifestaram nelas uma diminuição da atividade de investir e determinadas desproporcionalidades – com diferentes características – no interior do processo económico.

3. Disto pode deduzir-se que as depressões são em parte devidas à insuficiente vontade de investir, e sabemos que a reduzida inclinação para o investimento está associada à instabilidade da política económica e ao facto de que as relações dos preços, nomeadamente as relações entre os preços dos meios de produção e os dos produtos foram perturbadas.

Para além disso faltava ao processo económico – como mostrámos – a capacidade de adaptação, ou seja, a capacidade para equilibrar rapidamente as desproporcionalidades. Em consequência da criação de formas de mercado monopolísticos, o sistema de preços ficou paralisado. Noutros mercados apareceram formas de mercado desequilibradas, por exemplo oligopólios de oferta ou monopólios parciais bilaterais. Deste modo surgiram lutas entre monopólios, greves, *lock-outs*. E o que é particularmente importante: a instabilidade da moeda originou processos de deflação e inflação que dificultaram os processos de adaptação, impedindo também de forma

decisiva a atividade dos investimentos – nomeadamente no caso da deflação.

4. Na era da política económica das experiências a política conjuntural não tentou, porventura, reformar as formas de mercado e as ordens monetárias e, por meio da constância da política económica, incentivar a atividade dos investimentos. Em vez disso, a política conjuntural das experiências tentou ser ela própria a superar ou evitar as depressões através de intervenções diretas no processo económico: através da política do juro baixo, de expansões do crédito, de obras públicas, do congelamento dos preços, do controlo de divisas, etc. Ou seja, tentou-se substituir o deficiente investimento privado pelo investimento público; mas não se tentou eliminar os erros da mecânica diretiva, ou seja, a causa da maioria das desproporcionalidades. Esta política conjuntural era autónoma; libertou-se na medida do possível de ligações internacionais, de maneira que também a direção das trocas internacionais foi substancialmente influenciada.

Desta política conjuntural deveria – como vimos – resultar muitas vezes a tendência de introduzir métodos de direção da economia de controlo central. Mas como a economia de controlo central opera apenas com avaliações globais, surgiram permanentemente impasses, falta de meios de produção complementares, causando graves defeitos no abastecimento de bens de consumo, como mostram as mais recentes experiências alemã e britânica.

Devido ao facto de que tais métodos não eliminam as causas das depressões, nem introduzem instrumentos de direção nas ordens económicas que diariamente visam estabelecer o equilíbrio geral, a política conjuntural

fracassou apesar de todos os esforços. Isto explica também o facto peculiar de na era da política conjuntural ter eclodido a maior crise que o mundo industrializado alguma vez viu, a saber a crise entre 1929 e 1932; a mecânica de direção tinha piorado devido às políticas monetária, comercial, dos preços e salarial, etc. de então, sendo muito pouco capaz de adaptar o processo económico aos dados alterados.

Também para solucionar o problema das flutuações conjunturais e do desemprego em massa é preciso pôr termo ao período das experiências e proceder conforme a política de ordem. Deste modo tornar-se-á possível atacar os fatores que são os pontos de partida das depressões. Em breves palavras, é esta a situação.

5. O que na ordem de concorrência mantém a atividade de investir em andamento é o facto de a política económica ter um carácter constante. As proporções dos preços – e precisamente a relação entre os preços dos meios de produção e os preços dos produtos – não são mais distorcidas e incorporado na ordem económica está um estabilizador automático da política monetária, de modo a que já não haja deflações e inflações. O terceiro sistema monetário deve ser eliminado.

Além disso, quando os princípios constituintes e reguladores da política de concorrência são aplicados, o sistema dos preços passa a ser capaz de detetar e equilibrar desproporcionalidades. Nenhum destes princípios é dispensável. Por exemplo, o princípio regulador segundo o qual a liberdade de planeamento deve ser reduzida em situações em que as reações à ação da direção empresarial individual não se fazem notar é importante também no âmbito da política conjuntural. No caso, por exemplo,

em que com esta medida se possa evitar a desertificação de regiões devido à desflorestação exagerada, também se alcançou um efeito de política conjuntural. Também em relação aos restantes princípios, o leitor pode sem problemas verificar como funcionam para criar um instrumento de direção satisfatório e, assim, contribuem para estabelecer uma ordem na qual desaparece o perigo da depressão e do desemprego em massa.

6. Será que para além destas serão necessárias outras medidas específicas dentro da ordem de concorrência para equilibrar flutuações de conjuntura? Provavelmente não.

Muito mais importante é o facto de que a política conjuntural na presente era das experimentações *está condenada* a fracassar a longo prazo. Aqui não há nenhum aperfeiçoamento que ajude, porventura por meio de observação estatística ou de planeamento central apoiado matematicamente. Um país em que o processo económico já perdeu o equilíbrio devido aos grupos de poder e a uma ordem monetária instável consegue – como o fazem hoje os Estados Unidos – manter os investimentos em andamento através da política de juro baixo e da expansão do crédito. Mas esta política conjuntural prejudica ainda mais a mecânica de direção dos preços, fazendo com que, em vez da insegurança do emprego, surjam insegurança e deterioração do abastecimento. Se o país mudasse para a política económica de administração central, o abastecimento com bens de consumo ficaria ainda substancialmente pior. O único caminho para sair deste beco sem saída em que a política conjuntural moderna se encontra é a decisão de considerar a incorporação de uma mecânica diretiva satisfatória na ordem

económica como tarefa prioritária. A decisão global em termos de política de ordem tem de ter absoluta prioridade. Igualmente, cada medida de política conjuntural só tem sentido no âmbito desta decisão global.

Na política conjuntural, portanto, a questão não é que não existam desproporcionalidades mas sim que haja um aparelho que reestabeleça o equilíbrio. Um aparelho desses faltou sempre, no *laissez-faire*, na política do pleno emprego e na economia de administração central. Pode comparar-se a ordem de concorrência a um corpo. Cada corpo está constantemente sob o ataque de milhões de bactérias. A sua única defesa é que haja sempre de novo forças contrárias cujo efeito vai no sentido de um equilíbrio. A esse respeito a ordem de concorrência tem de reagir como um organismo saudável.

III. Política Social¹³³

A. Observações Prévias

Entre a vontade social de muita gente e os conhecimentos necessários para resolver as questões sociais existe muitas vezes um profundo abismo. Há um grande número de pessoas que tem um verdadeiro interesse social e quer participar na solução dos problemas sociais, mas apenas poucas se interessam pela questão da ordem global económica e social, que é a única a partir da qual a questão social, com todas as suas manifestações, pode ser com-

¹³³ Esta secção foi escrita por mim com base nas notas deixadas pelo autor, sem exceder as margens estabelecidas pelas notas. P.H.

preendida. Não faltaram medidas isoladas em matéria de política social; elas contribuíram – e isto deve ser aqui expressamente sublinhado – muito para o melhoramento da situação dos trabalhadores na sociedade industrial. No entanto, no decurso do tempo ficou claro que não é possível resolver questões sociais de forma satisfatória com regulamentos resultantes de um pensamento pontual.

É essencial neste contexto que a verdadeira política social seja algo completamente distinto daquilo que antigamente muitas vezes se entendia sob este conceito. Certamente que é importante aumentar aqui salários, evitar acolá acidentes nas fábricas ou criar instituições de caridade, mas não chega. Este tratamento pontual da questão deve ficar para trás. Não porque a preocupação da política social no sentido que teve até à data tenha passado a um segundo plano. Pelo contrário. Visto que é tão prioritária, deve ser parte determinante de toda a ponderação sobre a ordem económica. De resto, determinadas formas da política social podem pôr as pessoas numa situação pouco digna. Os operários e todos os que se encontram numa situação de dependência ou miséria têm direito a exigir mais do que compaixão, caridade ou ajuda da política social, conforme o caso. Têm direito a uma ordem com a qual podem concordar porque lhes permite a eles próprios e aos seus familiares terem uma vida digna.

Foi um dos principais objetivos deste livro frisar sempre que a política social não deve ser vista como um apêndice da restante política económica, mas que, em primeiro lugar, deve ser uma política de ordem económica. Quer se trate de políticas monetária, de crédito, de divisas ou de cartéis, ou que se esteja a falar da po-

sição do operário no mercado de trabalho, na empresa ou no seu ambiente doméstico, existe sempre uma interdependência geral da política económica, sendo os trabalhadores sempre afetados também. *Não há nada que não seja socialmente importante.* Não há nenhuma medida político-económica que não tenha simultaneamente consequências sociais e significado social, seja direta ou indiretamente. Quem quiser defender interesses sociais deveria, por isso, orientar a sua atenção sobretudo para a forma que é dada à ordem global. Por meio da política geral da ordem deve-se tentar evitar que surjam questões sociais. Se mesmo assim aparecerem, deve antes de tudo ser averiguado se não são efeitos secundários de quaisquer medidas adotadas numa área completamente distinta. Ninguém que esteja habituado a pensar em conexões de ordens humanas estranhará se até com a melhor política de ordem é necessário tomar medidas de apoio social; porque neste campo não existe a solução perfeita. “Esta tarefa é, por isso, a mais difícil de todas; é impossível desempenhá-la na perfeição: com uma madeira tão torta como aquela de que o Homem é feito, não é possível fabricar algo que seja direito. A natureza apenas impõe que nos aproximemos desta ideia” (*Kant*).

A política social corretamente entendida é de natureza universal. É idêntica à política para ordenar a economia ou da política da constituição económica. Neste âmbito pode também falar-se de política social especial, sendo, no entanto, preciso acrescentar imediatamente que também deve ser realizada no sentido da decisão global de política de ordem, se se quiser que seja bem-sucedida e que não contrarie a restante política de ordem e provoque novos tipos de questão social.

B. A Política para Ordenar a Economia como Política Social

1. Abastecimento

O abastecimento dos membros de uma comunidade e, por conseguinte, também dos trabalhadores, pensionistas e outras pessoas bastante dependentes é em primeiro lugar o resultado da eficácia do aparelho produtivo no seu todo. A melhor política social não pode alcançar nenhum sucesso satisfatório se a produtividade do trabalho humano for fraca ¹³⁴. Estabelecer um sistema capaz de funcionar para dirigir a economia com divisão de trabalho é, por isso, a mais importante condição prévia para a solução de todos os problemas sociais.

No âmbito da economia de concorrência isto significa sobretudo: realização do seu princípio-base, a saber, o estabelecimento de um sistema de preços funcional de concorrência perfeita. Nesse sistema cada agregado familiar e cada empresa consegue efetuar um cálculo económico exato e – o que é ainda mais importante – no seu próprio interesse e devido à concorrência, é obrigado a agir rigorosamente segundo o princípio dos custos.

Porém, a produtividade económica e o abastecimento das pessoas está também largamente dependente da implementação dos outros princípios constituintes e reguladores. Se, devido ao sistema monetário instável ou à política monetária, forem provocadas inflações ou deflações, estas não apenas distorcem o sistema dos pre-

¹³⁴ Sobre isto ver pp. 157 e segts. acima, assim como *W. Eucken*, Deutschland vor und nach der Währungsreform. Em: Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft. Editado por *A. Hunold*, 1951, pp. 134-183.

ços, falsificam os balanços e impossibilitam um cálculo económico correto, mas paralisam também a iniciativa económica e a vontade de se empenhar, o que, tudo junto, deve naturalmente afetar o grau de produtividade dos processos económicos individuais e da economia em geral. Mercados fechados reduzem a pressão de desempenho concorrencial e limitam a seleção dos mais capazes. Os períodos das experiências com a propriedade que houve em todos os países da Europa a seguir a ambas as guerras mundiais mostraram quanto a insegurança das condições de propriedade prejudica a direção do processo económico, a execução de investimentos atempados e corretamente proporcionados, assim como o entusiasmo de trabalhar. Mas como a maioria das pessoas está acostumada a pensar mais em termos de ideologias do que em conexões de ordens e efeitos de ordens, as experiências deste tipo só muito lentamente se transformam em conhecimento. O conhecimento da força que aumenta o desempenho inerente à liberdade de contrato pelo facto de incentivar a vontade de se empenhar do indivíduo, provocando ao mesmo tempo a pressão do desempenho concorrencial, deveria tanto fazer parte da formação fundamental dos políticos como o facto de que a mesma liberdade de contrato poderá resultar na diminuição do produto social no caso de fomentar a criação de estruturas de poder monopolísticas.

Como num foco, todas as medidas de política de ordem desembocam, portanto, na única pergunta sobre o seu efeito sobre a eficiência do aparelho produtivo. Por conseguinte, se for correto que só pode ser distribuído o que antes foi produzido, então a primeira pergunta de todos os reformadores sociais deve ser qual é a ordem económica

com o maior grau de eficiência económico. Apenas a seguir a isto outras perguntas podem ser levantadas. Quando, numa ordem de qualquer tipo, todas as pessoas estão uniformemente a passar fome, isto não é uma solução para o problema da distribuição justa, nem para a segurança, nem para qualquer outro aspeto da questão social; nem se transforma numa solução quando se tenta tornar estes efeitos de uma má ordem mais atrativos com adornos éticos e apelos ao interesse comum de todas as pessoas.

2. Justiça Social

1. O objetivo da justiça social não pode ser tomado demasiado a sério. Nas últimas décadas tem novamente preocupado os pensadores responsáveis, fazendo-os duvidar da ordem existente. Mas a esperança, que até à Primeira Guerra Mundial dominava vastas camadas, de conseguir realizar este objetivo através da introdução da economia dirigida pelo Estado e da socialização da propriedade, foi entretanto largamente destruída pela experiência. Somos, então, obrigados a recorrer novamente a formas de ordem com mais liberdade – uma mudança perante a qual, no entanto, muitos estão ainda a hesitar.

A forma a dar aos processos de troca depende dos acontecimentos económicos no seu todo, razão pela qual a realização da justiça social depende também não apenas da realização do princípio-base da economia de concorrência, mas também da aplicação de todos os princípios constituintes e reguladores. Quer os que poupam sejam desapropriados devido à desvalorização da moeda, quer, através do fecho de mercados, os vendedores, os compradores ou os trabalhadores sejam excluídos das

oportunidades de rendimento ou sujeitos a condições unilateralmente determinadas, quer porque, devido ao abuso da liberdade de contrato, a liberdade de outros para celebrar contratos seja limitada, quer porque, devido à limitação da responsabilidade, o risco seja transferido para o parceiro contratual, sempre tal manipulação impede também uma troca justa dos serviços económicos. A questão da distribuição justa deve por isso ser vista também no seu condicionamento interdependente.

2. Diferenças de rendimento existem em todos os sistemas económicos. Distinguem-se apenas pela maneira como são causadas. Numa economia de controlo central a direcção central é também forçada a utilizar o salário pelo serviço como incentivo, servindo-se para este efeito tanto do aumento desproporcionado do salário como também da redução desproporcionada do salário, assim como de prémios ou multas especiais para obter um bom serviço ou para evitar um mau desempenho. O resultado são diferenças de rendimentos da população trabalhadora que são muito maiores do que em países com economia de mercado, um facto do qual a população em geral ainda não tomou bem consciência. Estas diferenças têm a sua razão de ser no sistema de avaliação central e muito provavelmente não correspondem ao contributo real de cada trabalhador para o produto social. No entanto é de supor que entre os rendimentos da população trabalhadora e os da camada dirigente existam diferenças ainda muito maiores. Por razões gerais humanas, a administração central é obrigada a promover o interesse da camada dirigente no sistema político também em termos económicos. As diferenças de rendimento daí resultantes entre a população traba-

lhadora e a camada dirigente não parecem de modo algum ser mais pequenas, se não forem maiores, do que são em países com uma ordem de economia de mercado e propriedade privada. As diferenças dos rendimentos na economia de administração central são, portanto, explicadas em parte pela psicologia do desempenho e em parte pela intenção de fomentar o interesse da camada dirigente pelo sistema de ordem existente. Isto justifica, ao menos, a suposição de que a população trabalhadora é explorada a favor da camada dirigente.

As diferenças de rendimento numa economia de mercado explicam-se em parte pela prestação de trabalhos diferentes ao serviço dos consumidores, em parte pelas posições de poder, monopolísticas ou outras, nos vários mercados. A distribuição dos rendimentos na economia mercantil passa a ser um problema de justiça no sentido económico apenas no momento em que o seu nível for determinado não segundo as relações de escassez, mas com base em posições de poder no mercado. Até o aparecimento das famosas grandes fortunas no decurso dos últimos cem anos resulta não tanto do facto dos rendimentos de propriedade, mas antes das fortes posições que os *Rockefeller*, *Carnegie* e outros detinham no mercado. Também não deveria ser esquecido que serviços sociais extraordinários e em parte exemplares de algumas empresas, como da Fundação *Carl Zeiss*, foram possíveis somente com base nas suas fortes posições no mercado. Como prova de postura social têm um valor inestimável, mas não devem ser vistos como prova de um espírito antissocial de outros empresários que ocupavam uma posição menos forte no mercado e que, por conseguinte, conseguiam apenas prestar serviços sociais mais modestos.

Deve, portanto, tentar-se estabelecer justiça social através da criação de uma ordem global capaz de funcionar e sobretudo por meio de sujeitar a formação dos rendimentos às rigorosas regras da concorrência, do risco e da responsabilidade. Não se deve procurá-la na eliminação da propriedade privada. Deve ter-se em mente que *é possível* a propriedade privada levar a situações de miséria, mas que propriedade coletiva leva *forçosamente* à miséria. Todas as soluções que visam a nacionalização da propriedade e a direção central diminuem os incentivos ao bom desempenho, pioram os cálculos de custos e tornam a burocratização da administração económica inevitável. A diminuição da produtividade, o agravamento do abastecimento e limitações da liberdade são o preço que se tem de pagar por cada afastamento da económica de concorrência, sem que uma distribuição mais justa do produto social possa ser esperada.

3. Segurança Social

O desejo de segurança é um problema universal. Cada época tem a sua forma de insegurança. Mas hoje em dia a necessidade de segurança cresceu de uma maneira que até agora era desconhecida na História. E é uma questão que não tem a ver apenas com uma ou outra camada social, sendo que todos os grupos da população estão a ser afetados ao mesmo tempo ou alternadamente, mais ou menos no mundo inteiro.

Uma das grandes raízes desta necessidade de segurança é a miséria cuja causa natural é a escassez dos bens económicos. É verdade que a divisão de trabalho

se revelou como um meio verdadeiramente admirável para superar largamente esta miséria por via de, no decurso do desenvolvimento, ter aumentado cada vez mais a eficiência do trabalho humano. Mas esta divisão de trabalho fez surgir uma nova insegurança. Esta insegurança é de dupla natureza. O indivíduo passa a ser dependente do incrivelmente complicado processo global económico e neste processo a sua existência passa a ser dependente de parceiros, ou seja, de outras pessoas.

Nesta situação existem perigos que de algum modo são a outra raiz dos medos de que as pessoas sofrem. No mundo moderno com divisão de trabalho, o indivíduo tem de recear não apenas a miséria económica, mas também a perda das suas possibilidades como pessoa. A saber, novamente de dupla forma. O indivíduo tem de contar com que, por razões que não são necessariamente sua culpa, seja excluído da cooperação social e empurrado ao limite das condições da existência social. Isto significa não só que a sua existência económica é posta em perigo, mas também – o que é igualmente grave ou até mais grave – que as suas forças não são utilizadas, que as suas capacidades de desenvolvimento são limitadas e que a sua dignidade própria é imerecidamente humilhada. O outro perigo consiste na perda da sua liberdade que pode ser gravemente prejudicada por abuso de poder, seja de poder privado ¹³⁵ ou, no pior caso,

¹³⁵ O desejo de segurança social, do mesmo modo como o desejo de liberdade, é legítimo apenas quando não acontece à custa de outros. Ver sobre isto *K. F. Maier*, *Das Verlangen nach sozialer Sicherheit*, em *Ordo*, 3.º vol., 1951.

do Estado total. Atualmente, e perante o primeiro perigo – o desemprego em massa – muitas vezes não se tem consciência do segundo perigo, embora precisamente as experiências mais recentes tenham ensinado o que o Homem em certas circunstâncias é capaz de fazer a outros homens.

Certamente que o coletivo é capaz de evitar o desemprego, mas provoca o perigo muito mais grave da insegurança pessoal. Por outro lado, a economia do mercado só é capaz de proporcionar segurança económica às pessoas quando estiver a decorrer sem perturbações.

Uma ordem de concorrência que funciona bem consegue proteger o Homem não só da miséria económica; é a única a protegê-lo do perigo do totalitarismo.

C. Política Social Especial

Apesar de toda a importância que a economia de concorrência possa ter, não é suficiente para em todos os aspetos corresponder à problemática da vida social. *Taine* uma vez cita uma expressão de Catarina II que exprime o carácter delicado desta tarefa na perfeição: “Não trabalhamos em papel, mas com a sensível pele humana”. Mesmo uma política de ordem orientada para o Homem não consegue tomar cada caso individual como tal em consideração; mas cada erro, seja uma ação ou a falta dela, vinga-se por fim na existência de pessoas. Por isso é necessário, para além da política de concorrência, tomar providências para preencher lacunas e mitigar insensibilidades. Há ainda uma outra razão para isso. A constituição do trabalho da nossa era contém uma série

de características específicas que a política social tem de levar em conta. O homem trabalhador pertence simultaneamente a várias áreas. Vive no agregado familiar, trabalha na empresa e oferece a sua força de trabalho no mercado de trabalho. Cada uma destas áreas tem a sua especificidade. Agregados familiares e empresas são distintos de mercados; para além disso, há significativas diferenças entre mercados de bens materiais e mercados de trabalho.

1. A Constituição do Agregado Familiar

O que determina se uma pessoa se pode sentir bem numa ordem são as circunstâncias privadas em que vive. As graves situações de miséria que eram características dos primórdios da industrialização certamente contribuíram para gerar aversão à ordem existente. Só quem dispõe de um mínimo de segurança doméstica e tem as condições exteriores que garantem uma vida saudável em família terá uma atitude favorável à ordem. A experiência revelou o que significa a propriedade da própria habitação e da própria horta, particularmente em tempos de desespero; tanto como compensação para a atividade profissional unilateralmente exigente como também como recurso económico. Já foi aqui dito que elementos de economia autónoma constituem um oportuno suplemento da economia de concorrência. Neste como em todos os outros aspetos, o indivíduo deveria ter a oportunidade de poder ajudar-se a si próprio caso seja necessário. Possibilitar a poupança é melhor do que caridade ou subsídios públicos. Do ponto de vista social, as inflações são um dos piores males,

porque tiram a possibilidade à pessoa de providenciar para si e para os seus. Aqui, em particular, mostra-se que o ponto principal da segurança do indivíduo deve ser a forma que é dada à ordem económica como um todo. É obrigação e dever dos estadistas proporcionar às pessoas todas as possibilidades de assegurar a sua própria segurança. Ora, para além dos riscos gerais como doenças e outras coisas parecidas, existem ainda os riscos específicos da vida profissional que o trabalhador na verdade tem de suportar, mas pelos quais ele próprio não é responsável (acidentes nas fábricas, doenças profissionais, falta de trabalho). Neste sentido os seguros ganham particular significado para os trabalhadores. (Contudo, aqui o elemento da concorrência deveria ser muito mais forte do que é hoje o caso em muitos países.) Caso autoajuda e seguros não cheguem, é necessário que haja instituições públicas de assistência social. Mas, sempre que possível, deve insistir-se no reforço da livre iniciativa de cada um.

Porém, o Homem não precisa apenas de proteção e segurança; precisa de mais, não lhe devendo ser negado que desenvolva as suas capacidades tanto quanto for possível. Por isso, não deve haver razões económicas a impedir a formação a pessoas verdadeiramente talentosas. Neste contexto deve realçar-se também a importância do aproveitamento dos tempos livres. A criação espontânea de grupos com base em interesses comuns corresponde a uma necessidade natural das pessoas. Comunidades em que as pessoas individuais se juntam de livre vontade podem contribuir para criar o tipo de pessoa capaz de sustentar e desenvolver uma ordem económica e social livre.

2. *A Constituição da Empresa*

O facto fundamental do qual se tem de partir na discussão da constituição empresarial é a mudança estrutural das empresas que surgiu como consequência da industrialização. Ao contrário das empresas agrícolas e artesanais que são de tipo familiar, a empresa industrial tem um carácter social. Esta mudança de estrutura deve fazer-se valer também no direito empresarial. O problema fulcral neste contexto é a posição dos trabalhadores na empresa, que precisamente hoje está novamente a levantar muita controvérsia em conexão com o regulamento do direito da cogestão. Também esta questão deve antes de tudo ser olhada sob o aspecto da ordem global. Numa economia de administração central, uma cogestão vinda de baixo seria contrária ao sistema. No interesse de um bom funcionamento de um tal sistema, nem os diretores das fábricas podem ter liberdade de agir. Muito menos ainda se pode falar de cogestão dos trabalhadores. Numa ordem de concorrência, porém, a coparticipação dos trabalhadores é em princípio perfeitamente possível. Até é preciso que os interesses dos trabalhadores possam ser defendidos de forma satisfatória. Também neste aspecto os limites da possível influência dos trabalhadores ou dos conselhos dos operários resulta da constituição geral.

A função das direcções de empresas é implementar as adaptações às mudanças de dados. Se a autonomia do planeamento numa empresa individual for perturbada pela cogestão na esfera dos negócios, o funcionamento da ordem global será posto em perigo, o que no final de contas deve ter um efeito prejudicial também para

os trabalhadores. Não só porque os trabalhadores estão interessados na continuação da sua empresa, mas também porque como consumidores têm o máximo interesse num funcionamento não perturbado da economia global. Enquanto a harmonização dos planos das economias autónomas ao nível do mercado acontece pela via da livre coordenação, no planeamento e na execução dos planos dentro das empresas é importante que haja situações claras de liderança. Este postulado não exclui uma livre cooperação de todos os membros da empresa na solução de questões que dizem respeito a todos em comum.

Deve ser considerada extremamente perigosa para a continuação e o funcionamento de uma economia de concorrência uma deslocação de planos para fora das empresas para instâncias supraempresariais. Estas instâncias não são de modo algum capazes de assumir as funções das empresas. Sobretudo porque as decisões serão então tomadas por pessoas que não são quem suporta os custos das decisões erradas. Por outro lado, quando não se permite que as pessoas participem na solução de questões com que estão a lidar diariamente, está a contribuir-se para a despersonalização e a massificação.

Todas as perguntas isoladas, também as de tipo de política social, devem sempre ser solucionadas no âmbito da decisão global – sobre este facto não devem restar dúvidas. Se a política económica chegar à convicção de que as questões sociais só podem ser solucionadas numa ordem livre e nela apenas quando os preços de concorrência constituírem o instrumento da direção económica global, será preciso tirar as consequências e conjugar todas as medidas individuais com esta decisão de princípio. Uma cogestão dos conselhos de operários bem

intencionada que exceda o limite estabelecido pode ser prejudicial para a ordem e resultar em interferências do tipo das da economia de controlo central que conduzem a um caminho que não se quer de modo algum.

3. *A Constituição do Mercado de Trabalho*

Muitas pessoas que têm um bom sentido para as questões humanas consideram a instituição do mercado de trabalho degradante. Parece-lhes que nele o Homem é tratado como um mero objeto de negócio do mercado, como um meio para os objetivos de outros e não como finalidade em si, que é o que deve ser. Nesta questão, um sentimento correto mistura-se com determinados mal-entendidos de princípio. Perante isso, mas também perante um generalizado palavreado intelectual sobre a instituição do mercado, deve antes de tudo perguntar-se: o que quer dizer mercado? O mercado é uma forma universal da vida do Homem. Nele se trocam serviços e produtos entre pessoas. Os mercados não são porventura um fenómeno do chamado “capitalismo”, existiam – como ensina a História – em todos os tempos, e mesmo nos países com direção central estão até um certo grau sempre a impor-se, inclusive sob a forma de mercado negro. “O Homem troca, porque é o único ser vivo capaz de fazer esta transação sem ter a mínima ideia da genialidade deste comportamento” (*F. Böhm*).

Mesmo assim existem diferenças entre os mercados de bens materiais e os mercados de trabalho, que devem ser levadas em conta. O trabalho não é nenhuma mercadoria. Devido à estrutura social da economia moderna

que separou meios de produção de mão-de-obra e na qual não há lugar para formas de economia autónoma como solução global de uma política de ordem, temos apenas a escolha entre a situação em que os trabalhadores são entregues ao perigo de uma escravatura económica de controlo central ou uma economia de concorrência em que o negócio económico com divisão de trabalho acontece necessariamente por via dos mercados – e que também se aplica à prestação de serviços.

As aspirações suportadas pelas boas intenções de eliminar a relação contratual salário-trabalho não conseguem erradicar o facto de que, numa economia de mercado, a distribuição dos trabalhadores pelas empresas pode ser feita apenas por meio dos mercados. Tais aspirações, na medida em que visam a eliminação dos mercados de trabalho, são perigosas, da mesma maneira que o são todas as outras aspirações que ignoram partes integrantes essenciais do sistema de direcção da economia de mercado.

A pergunta não é “mercados de trabalho, sim ou não?”, mas “qual é a sua forma correta?” O que importa é tornar o mercado de trabalho digno do Homem. Nisto há vários aspetos que devem ser tomados em consideração:

O trabalhador não vende a sua pessoa, vende o seu serviço.

Para evitar exploração, a formação de grupos de poder deve ser combatida. Deve haver equilíbrio entre os parceiros.

A garantia de segurança e justiça compensadora não deve ser deixada à boa vontade individual mais ou menos pronunciada, ou seja, não deve ser praticamente

deixada ao acaso, mas é da responsabilidade da política de ordem.

São precisas medidas para a proteção dos trabalhadores. Numerosas medidas para a proteção dos trabalhadores já eliminaram largamente os males dos tempos antigos. Algumas dessas medidas excederam o seu objetivo específico e tiveram repercussões também nos dados do mercado de trabalho: reduziram a oferta de mão-de-obra e aumentaram a sua elasticidade. Deste modo foram eliminadas, ou pelo menos mitigadas, algumas desvantagens estruturais, como a falta de um limite inferior do custo do salário ou a reação irregular da oferta de trabalho.

Paralelamente a estas medidas por parte do Estado para melhorar a situação dos trabalhadores, grande mérito é também devido aos sindicatos. São organizações do género monopolístico cujo aparecimento foi na realidade provocado pela preponderância monopolística dos empresários. Tudo depende da posição que ocupam. No âmbito de uma economia de concorrência, os sindicatos tanto podem ser verdadeiras instituições de equilíbrio como, ao contrário, podem eles próprios transformar-se numa prepotência – um desenvolvimento que ninguém pode desejar. É necessário que os sindicatos tomem uma decisão inequívoca relativamente à política de ordem no sentido de saber se aspiram a uma direção central, no âmbito da qual eles próprios seriam reduzidos a instrumentos da administração central, ou se querem decidir a favor da ordem de concorrência.

No último caso só é possível seguir uma política coerente se houver noção da interdependência. Se, por exemplo, os sindicatos praticarem uma política de pleno emprego a

todo custo, a consequência pode ser um subabastecimento crônico. Se usarem o seu poder para forçar um aumento dos salários para além dos salários de concorrência, o resultado será o desemprego. Mas a interdependência pode também resultar em que um grupo de sindicatos mais forte pratique a sua política a custo de outros grupos mais fracos, fazendo com que as condições de trabalho deles piorem e possivelmente provoquem desemprego.

A questão principal deve ser tratada como questão principal. Evitar o desemprego é um problema central da política económica também no que se refere à salvaguarda da liberdade – muito especialmente nos dias de hoje.

Diz-se muitas vezes, e com razão, que a solução das questões sociais é uma questão da moral social; que a atitude que as pessoas têm umas em relação às outras é decisiva e que, sem uma mudança de atitude, o objetivo não será alcançado. Tudo isto é correto. Mas não é suficiente dizê-lo simplesmente e depois esquecer o problema da ordem. Antes é importante que esta atitude se manifeste também na forma que se dá à ordem. Para sermos muito concretos: é possível que um empresário dentro da sua empresa assuma uma atitude muito social; mas se ao mesmo tempo favorece monopólios de forma decisiva, deste modo prejudicando a construção de uma ordem livre, então põe essa ordem livre em perigo, embora por outro lado contribua para a superação da questão central.

O mesmo naturalmente se aplica aos sindicatos. Quando os sindicatos contribuem para equilibrar a situação monopolística da procura e impõem salários que correspondem aos salários da concorrência – por exemplo, em relação a uma exploração de minérios que seja a única onde os trabalhadores de uma região conseguem

encontrar trabalho – contribuem para a realização da ordem de concorrência. Nesta situação o poder econômico não entra em conflito com a ordem de concorrência. Mas quando os sindicatos tentam ou fazer subir os salários para um nível excessivamente alto ou estorvar a mobilidade dos trabalhadores, transformam-se em grupos de poder que ameaçam a ordem de concorrência. Com isto põem a construção de uma ordem livre em perigo, ordem livre essa que eles também querem.

O que importa é que a ideia da ordem, a ideia da ordem livre, faça parte também da atitude social. Quando o que determina a ação diária e também a atuação responsável das personalidades for uma aspiração que quer fazer jus simultaneamente à ordem e à liberdade, então é possível construir uma ordem livre, servindo assim um objetivo que corresponde à importante tradição intelectual, alemã e europeia, ao ideal da humanidade ¹³⁶.

¹³⁶ Sobre a parte da política social existem ainda as seguintes referências literárias do autor: *R. Gocht*, Über die industrielle Arbeitsverfassung, em: *Die Gegenwart*, 3.º ano, junho de 1948. Sobre a distinção entre os três grupos de problemas – A Constituição dos Agregados Familiares, A Constituição das Empresas e A Constituição do Mercado de Trabalho –, ver *K. P. Hensel*, Ordnungspolitische Untersuchungen zur gewerblichen Arbeitsverfassung im 19. Jahrhundert in Deutschland, Diss. Freiburg 1937; *H.-O. Lenel*, Soziale Frage und Betriebsorganisation (não publicado); *E. Liefmann-Keil*, Das Stiefkind Wohnungswirtschaft, em: *Die Gegenwart*, 3.º ano, janeiro de 1948; da mesma autora, Intervention und Rahmenplanung, em: *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 161, 1949; *F. Lütge*, Wohnungswirtschaft, 2.ª ed., 1949; *F. Machlup*, Monopolistic Wage Determination as a Part of the General Problem of Monopoly, em: *Econ. Institute of the Chamber of Commerce of the United States*, 1937; *A. Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947; do mesmo autor, Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen, em: *Ordo*, Vol. 1, 1948; *F. Perroux*, Capitalisme et Communauté de Travail, 1938; do mesmo autor, *Les Comptes de la Nation*, 1949, Collection Pragma; do mesmo autor, “Entwurf einer Theorie der dominierenden Wirtschaft”, em: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 13.º vol., 1.º caderno 1950, 2.º caderno, 1951;

B. Pfister, Sozialpolitik als Krisenpolitik, 1936; *E. Preiser*, Besitz und Macht in der Distributionstheorie, em: Synopsis, Festgabe für *Alfred Weber*, 1949.

Para além destes encontram-se ainda os nomes de *Amonn*, *Diehl*, *Groß*, *Lampe*, *Thünen*, *Senior*, sem indicação das obras em questão.

A seguir a esta parte estava previsto um capítulo: "O desempenho da ordem de concorrência". Para além de salientar o alto nível de eficiência da ordem de concorrência, deveria ser apreciada a sua contribuição para o convívio social das pessoas. (Em particular deveriam, em confrontação com as respetivas objeções contra a ordem de concorrência, ser tratadas as questões da estruturação social, da escolha de líderes e semelhantes.) No necrológio de *Franz Böhm*: "A ideia do 'Ordo' no pensamento de *Walter Eucken*" (*Ordo*, 3.º vol.), encontra-se expresso muito daquilo que aqui se pretendia dizer.

QUINTO LIVRO

AS FORÇAS DE SUPORTE

XIX. CAPÍTULO

AS POTÊNCIAS ORDENADORAS

PRIMEIRA PARTE: O Estado

I. A Pergunta

Todas as considerações sobre a tarefa da política de ordem de hoje, sobre o fracasso das numerosas experiências em termos de política económica e sobre a ordem de concorrência conduzem a uma única pergunta: *quem é que deve realizar esta ordem?*

Embora pudéssemos no decurso da História identificar uma forte tendência para a sua realização, estamos ao mesmo tempo conscientes de que ela não se realiza por si própria, e de que são antes determinados princípios simples que têm de ganhar validade na política económica para permitir que ela possa ser realizada. Não é imposta à realidade económica; mas também não surge automaticamente da economia real. Quem então lhe deve dar forma ou ajudar a configurá-la?

Esta pergunta só é feita por quem acredita na nossa liberdade de exercer influência sobre o desenvolvimento histórico. O dogma da inevitabilidade relegou para segundo plano também a pergunta sobre quem é que deve realizar a ordem económica do futuro. Para um pensador como *Marx*, a questão da potência ordenadora da sociedade pós-revolucionária não se levantava. Mas para nós, que não acreditamos que o processo histórico a resolve sem a nossa intervenção, o problema passa necessariamente a ocupar um lugar central.

É uma pergunta difícil. Ao dar a resposta, pensa-se antes de tudo automaticamente no Estado. Mas em que medida se pode esperar alguma coisa dele depois do desenvolvimento histórico ter trazido tantas desilusões, tendo-se o Estado revelado vezes demais um joguete nas mãos de grupos de interessados?

Devido a tais dúvidas surgiram as propostas já mencionadas de destronar o Estado como potência ordenadora em matéria de política económica e entregar a tarefa a entidades autónomas de administração da economia ou a classes profissionais. *Johann Meßner* formulou esta ideia de modo particularmente perspicaz¹³⁷. Ele combina a convicção da necessidade da ordem de concorrência com a consideração sem ilusões daquilo que é possível exigir ao Estado. Reconhece seguramente também o perigo da anarquia de grupos que está associada à transferência de funções de direção para classes profissionais. Assim, de acordo com *Meßner*, a profissão de construção de máquinas ou carvão ou agricultura não teria a tarefa

¹³⁷ J. Meßner, *Die berufsständische Ordnung*, 1936.

de elaborar e realizar planos para a direção do processo económico diário das empresas associadas, mas deveria apenas preocupar-se com o estabelecimento da concorrência nos mercados da construção de máquinas e nos restantes mercados. Deste modo, cada classe profissional, lado a lado com todas as outras classes profissionais, deve passar a ser uma potência ordenadora.

No entanto, deve manter-se a objecção de que a classe profissional não é de todo capaz de servir de suporte à ordem de concorrência, exactamente porque as classes profissionais, por sua própria vontade, não apoiarão nenhuma forma de mercado que contrarie os seus reais ou supostos interesses. É a experiência que diz o contrário. A classe profissional baseia-se nas pessoas que pertencem à profissão, por exemplo à agricultura ou à indústria têxtil. Defende os interesses da *sua* profissão. Seria exigir demais das pessoas se se quisesse que a respetiva classe profissional impusesse concorrência nos mercados dos cereais ou do açúcar ou das máquinas-ferramenta quando o monopólio parece estar a corresponder melhor aos interesses da profissão e protege as empresas associadas de penosas mudanças e perdas. Os preços monopolísticos para cereais, açúcar e máquinas-ferramenta prometem imediatamente lucros mais altos para os vários grupos organizados de profissões. O facto de que na maioria dos casos a concorrência lhes é comparativamente mais útil a longo prazo não é compreendido, porque perceber isto pressupõe que se tenha pensado profundamente sobre o processo global da economia, enquanto as vantagens imediatas do monopólio saltam diretamente à vista. A ordem de concorrência resolve

um problema económico global; mas as classes profissionais estão mais interessadas nos interesses imediatos dos grupos parciais. Se se entregassem funções autónomas de ordem às classes profissionais do carvão, da agricultura, da indústria do couro e a todos os outros grupos profissionais, isto significaria perder a oportunidade de estabelecer a ordem de concorrência.

Porém, como seria se o Estado obrigasse as classes profissionais a isso, ou seja se, perdendo a sua independência, passassem a ser meros instrumentos de uma ordem de concorrência? Então não seria a multiplicidade de grupos profissionais, mas sim o Estado, o guardião da ordem de concorrência. E deste modo voltamos novamente à pergunta: como pode o Estado moderno tornar-se numa potência que realiza uma ordem económica útil?

II. Atividade do Estado e Autoridade do Estado

1. Na maioria dos países, nomeadamente nas grandes potências, o Estado encontra-se presentemente num rápido processo de mudança em direção ao centralismo, em que a jurisprudência e os parlamentos são relegados para segundo plano e o peso da burocracia aumenta. Mas a característica de longe mais significativa da evolução do Estado no século XX é *o aumento do volume da atividade estatal e a simultânea redução da autoridade do Estado*.

Quanto o campo da atividade do Estado se alargou precisamente nas áreas económica e social – regulando as relações de trabalho, a produção, o comércio exterior,

o abastecimento com capital, etc. – dispensa de descrição. Este aumento em volume e intensidade da atividade do Estado disfarça a perda da autoridade do Estado que parece ser poderoso, mas está dependente. Normalmente as pessoas não têm uma ideia suficientemente clara da influência essencial, muitas vezes decisiva mas descontrolada, que as associações da indústria, da agricultura e do comércio, monopólios e monopólios parciais de uma certa dimensão, grupos de empresas e sindicatos exercem sobre a formação da vontade dos Estados¹³⁸. Na Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, não se fala de sindicatos. Mas os sindicatos americanos constituem de facto um poder decisivo na política do Estado. Assim também na Inglaterra e na França. Muitos governos na França foram derrubados por sindicatos, porque estes não concordavam com a política salarial, ou por grupos de poder industriais que exigiam outra política comercial. No *Reich* Alemão entre 1919 e 1933 a influência de associações centrais da indústria era tão forte que tornava a longo prazo um controlo eficaz dos cartéis impossível. *Lassalle* às vezes fala da “Constituição real” de um país que pode ser consideravelmente diferente da Constituição escrita. Com mais exatidão poderia talvez descrever-se a mesma situação – análoga ao conjunto de conceitos de constituição económica e ordem económica – da seguinte maneira: na maioria dos casos “a ordem do Estado” difere consideravelmente da “constituição do Estado”. Decisões globais que, se são válidas nas constituições, não conseguem impor-se; pelo contrário,

¹³⁸ Sobre isto, ver entre outros *R. M. MacIver*, *The Web of Government*, 1947, assim como as obras aí mencionadas.

os poderes estabelecidos pela Constituição – como por exemplo o Parlamento – são destronados a favor de poderes que se encontram fora da Constituição e tentam impor os seus interesses individuais. Está a surgir uma situação neofeudal. Anarquia de grupos ou pluralismo estão a aparecer também ao nível do Estado.

2. Este desmoronamento do Estado acontece de dupla forma: por um lado, através de grupos de interesses que determinam a sua política. Conforme o caso, podem ser grupos de poder isolados ou também combinações de vários grupos de poder (por exemplo, quando associações industriais e sindicatos procedem em conjunto em questões de aumentos de taxas alfandegárias ou proibição de importações). Estes grupos de poder ou de domínio exercem influência tanto sobre os órgãos legislativos, os parlamentos, como também sobre a jurisdição, assim como sobre os ministérios e outras autoridades administrativas centrais. Dependente da movimentação de grupos de poder – eis a imagem que o Estado de hoje transmite.

Por outro lado, a perda de autoridade manifesta-se no facto de grupos de poder assumirem determinadas competências que até agora eram da responsabilidade do Estado. Um exemplo da política comercial poderá ilustrar isto: a Convenção de Bruxelas do Açúcar de 1912 foi celebrada por órgãos dos Estados participantes. Porém, cerca de vinte anos mais tarde os representantes das associações da indústria açucareira, autorizados para este acto, combinaram em Bruxelas o Acordo Internacional do Açúcar de 1931. O lugar do Estado e dos seus funcionários foi ocupado pelo grupo de poder industrial cujos dirigentes foram legitimados pelo Estado. Mudanças análogas aconteceram noutras indústrias, como na indústria siderúrgi-

ca ou na indústria de seda artificial, onde negociações e acordos internacionais de cartéis também substituíram a política comercial estatal. Os *pools* internacionais de estanho, borracha, trigo e outras mercadorias são na maioria das vezes influenciados ou até decididos por interessados. Em nenhum lugar o interesse económico de grupos está a impor-se com tanta brutalidade como precisamente na área das relações económicas internacionais.

Todavia, esta usurpação de competências estatais por parte de grupos de poder privados vai ainda muito mais longe, com mais força provavelmente devido à arrogância com que o direito autónomo das condições gerais de negócio se tenha imposto. Cada agregado familiar e cada empresa tem frequentemente a experiência da estranha contradição; por um lado, a extraordinária panóplia de competências do Estado que intervém na sua vida por meio dos contratos de trabalho, da atribuição de mercadorias, dos seguros obrigatórios e outros. E, por outro lado, o facto de, nas transações com o banco, com empresas de transportes públicos, firmas industriais, etc., a lei autocriada da economia relegar para segundo plano o direito estabelecido pelo Estado, diminuindo assim a autoridade do Estado.

Evidentemente, não se trata apenas das condições gerais de negócio através das quais os grupos de poder económicos limitam ou esvaziam as competências estatais. Já conhecemos outros métodos: quando, por exemplo, um Estado determina por lei o livre acesso às profissões e a seguir grupos privados de poder – por exemplo, um sindicato –, com os meios da concorrência predatória, impossibilitam a fundação de novas empresas, deste modo praticamente anulando a lei estatal.

3. Quem observa este desenvolvimento do Estado no século XX é sempre lembrado das descrições do sistema feudal da Idade Média. “Sendo os senhores feudais e as comunas equipados com poder estatal que tratam como se fosse uma propriedade privada, o Estado é confrontado por entidades de direito próprio, de direito público cujo direito não está sujeito à Constituição do Estado. Longe de se considerarem a si próprias órgãos de um todo superior, estas entidades veem no Estado apenas o senhor feudal que em regra é incómodo, sendo os poucos poderes que tem ciosamente controlados pelos vassallos”. Foi assim que *Jellinek* descreveu a situação em França nos tempos da dinastia capetiana. “O soberano não se encontrava frente a uma massa uniforme de súbditos como no Estado moderno; constituía por assim dizer apenas o topo de uma pirâmide de autoridades: de príncipes e outros vassallos da alta nobreza, vassallos eclesiásticos, autoridades municipais” (*G. Ritter*)¹³⁹. No entanto, o sistema feudal de hoje é nos seus pormenores muito diferente do sistema de antigamente. Naqueles tempos havia frequentemente ligações morais de lealdade entre o rei e os vassallos, embora essas fossem também muitas vezes menosprezadas. Hoje a relação entre os grupos de poder e o Estado é na maioria das vezes pura e simplesmente um jogo de poder. Mas, não obstante todas as diferenças entre antigamente e hoje e não obstante todas as diferenças do sistema feudal moderno na América, na Inglaterra e na França, na Alemanha e noutros países trata-se sempre

¹³⁹ *G. Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 2.^a ed., 1905, pp. 432 e *G. Ritter* em *Neue Propyläen-Weltgeschichte*, 1941, 3.^o vol., p. 176.

de minar a autoridade do Estado por parte de poderes particulares que defendem interesses particulares. Uma característica peculiar do desenvolvimento moderno é que esta perda de autoridade está associada a uma rápida expansão da atividade do Estado.

Porém, diferentemente da Idade Média, nos nossos dias é indispensável que haja um Estado com uma formação de vontade uniforme e coerente e um campo de atividade claramente demarcado para que possa estabelecer e manter ordens económicas para o gigantesco processo da economia industrializada com divisão de trabalho sem o qual as pessoas já não conseguem viver. É por isso que a anarquia de grupo do Estado tem hoje consequências muito mais assustadoras do que antigamente. O que antigamente era quando muito suportável, hoje já não o é. Toda a política económica parece ser posta em causa porque o Estado enquanto potência ordenadora está a fracassar.

4. Mas também neste contexto o anacronismo das ideias se faz valer. As pessoas não veem o Estado em que vivem e com o qual fazem as suas experiências diárias – veem antes o Estado como gerações anteriores o imaginaram: muitas vezes de forma idealizada.

Hegel tinha designado o Estado como a “realidade da ideia ética.” E *Schmoller* ainda em 1872 disse que o Estado seria “o mais grandioso instituto ético para a educação da humanidade”¹⁴⁰. Por outro lado, é preciso tomar sempre de novo consciência de quão pouco o Estado moderno, nomeadamente quando é uma grande potência, se sente

¹⁴⁰ *G. Schmoller*, *Zur Sozial- und Gewerbepolitik*, 1890, p. 9. Sobre a noção do Estado de *Hegel*, ver *N. Hartmann*, *Hegel*, 1929, pp. 333 e segts.

comprometido por normas éticas. No século XIX sentia-se o conflito em que o estadista caía quando agia segundo a razão do Estado. No século XX já não. Há muita gente que ingenuamente olha um coletivo como algo absoluto que já não carece de nenhuma justificação moral para as suas ações. Na realidade, no interior dos coletivos a responsabilidade é muitas vezes fragmentada até um grau em que o indivíduo responsável quase já não a sente. Com demasiada facilidade as pessoas ao serviço de uma coletividade pensam que estão a agir como quem satisfaz uma verdadeira necessidade, assumindo assim atitudes que recriariam enquanto pessoas particulares. Casos concretos de injustiça já não são sentidos como tais. Revestem-se, por assim dizer, de um carácter abstrato, podendo até aparecer sob a máscara de uma obrigação superior.

Paradoxalmente, no entanto, é precisamente este Estado de hoje, na medida em que vai aceitando cada vez mais o princípio da amoral, que é visto por muitas pessoas como uma entidade a quem se pode confiar um número quase ilimitado de tarefas, como se fosse o pai independente e benevolente dos seus cidadãos! E isto, embora em outros aspetos a sua autoridade esteja a diminuir, é mais uma prova do facto de o pensamento nos nossos dias ser pontual.

O que é válido em geral vê-se com particular nitidez na área da política económica. Um exemplo: a fixação das taxas de câmbio acima do nível de equilíbrio por parte do Estado é na maioria dos casos exigida com o argumento de que o Estado poderia e deveria atribuir as divisas de modo a que o interesse da economia nacional se faça valer. Considera-se evidente que a administração estatal seja capaz de, entre as dezenas de milhares de propostas diárias, escolher as propostas certas e simplesmente ig-

nora-se que os grupos de poder estão também a exercer influência sobre a atribuição das divisas. Um outro exemplo: em caso de nacionalização, muita gente não levanta a questão de saber se os funcionários destacados pelo Estado serão capazes de gerir as grandes estruturas de forma útil. E assim a existência das pessoas do século XX está cada vez mais entregue a influências que, no seu resultado final, são difíceis de avaliar. É habitual fazer-se o seguinte raciocínio: visto que a economia livre está a falhar, deve ser o Estado a assumir a direção do processo económico. Sem se preocupar muito com o que é relativo às dificuldades do processo de direção, responde-se irrefletidamente de forma afirmativa à pergunta sobre se o Estado é capaz de levar a tarefa a cabo. As pessoas pensam que são realistas quando na verdade não veem nem o problema de direção que de facto existe, nem o Estado que de facto existe. Precisamente isto constitui uma característica decisiva do problema de ordem em matéria de política económica desde a Revolução Industrial! Não existe nenhum Estado sólido que esteja disponível para resolver esta questão.

A ordem do Estado é tanto uma tarefa como a ordem da economia o é. Todo o perigo do Estado totalitário deve ser visto da mesma maneira como deve ser vista a necessidade de um aparelho estatal estável que tem poder suficiente para exercer determinadas e exatamente delineadas tarefas de ordem.

5. Devemos a descrição do desenvolvimento do Estado durante os séculos XVIII e XIX a pensadores da História como *Lorenz von Stein*, *Tocqueville*, *Burckhardt*, *Taine* e outros. Também possuímos relatos da formação dos Estados no decurso do século XX. Mas, por muito importantes que sejam tais descrições históricas, não podemos ficar por aí.

Porque temos de fazer também a pergunta em relação à política de ordem: como é que se pode construir um Estado de Direito funcional? A descrição do desenvolvimento é importante, mas igualmente importante é a outra pergunta sobre como se pode superar o problema que o desenvolvimento levanta. Não nos podemos dar por satisfeitos com a mera constatação de que a ordem do Estado e, por conseguinte, as outras ordens correm extremos perigos.

A questão está ainda em aberto. Mesmo em termos intelectuais, mal se começou a superá-la. Os grandes pensadores do Estado dos séculos XVII e XVIII – como por exemplo *Grotius*, *Locke*, *Pufendorf* e *Montesquieu* – prepararam as Constituições e o Estado de Direito do século XIX. Mas a problemática da sociedade industrial moderna, com as suas massas e as suas novas estruturas de poder económicas e sociais, ainda não existiam para eles. E a mais recente teoria do Estado de tal modo colocava a descrição de factos jurídicos em primeiro plano que o problema da política de ordem passou a surgir só raramente ou foi levantado apenas de forma pontual. Também aqui, neste contexto, o credo num desenvolvimento necessário relegou a pergunta de política de ordem para segundo plano. Porém, a nossa sociedade industrializada impõe novas tarefas. Certamente não novas no sentido de que os objetivos que o Estado de Direito de então queria realizar sejam ultrapassados (criar um Estado em que os direitos de liberdade de cada indivíduo sejam delimitados de forma justa em relação à liberdade do outro). Mas novas no sentido em que, para se alcançar este objetivo numa economia e numa sociedade mudadas, outros princípios práticos para além dos anteriores devem ser realizados. E, assim, é necessário pensar a estrutura do Estado novamente

de raiz em termos de política de ordem. É evidente que este problema na sua totalidade excede largamente o âmbito da nossa investigação. A este contexto pertenceriam todas as questões da forma do Estado e do direito público, bem como do direito internacional. Porém, não só é possível, como até é necessário, levantar a questão também do lado da política económica – exatamente pela razão de que, sem a potência ordenadora do Estado, não é possível estabelecer uma ordem económica satisfatória e porque, pelo contrário, a formação do novo Estado está relacionada com o estabelecimento da ordem económica ¹⁴¹.

¹⁴¹ *W. von Humboldt* escreve na introdução ao seu tratado *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen* (Ideias para uma tentativa de determinar os limites da atividade do Estado), 1792: “Continua porem sempre inegável que a investigação dos objetivos e dos limites da atividade do Estado se reveste de uma grande importância e talvez de uma maior importância do que qualquer outra investigação política”. *Humboldt* procurava os limites da atividade do Estado para assegurar a esfera de liberdade do indivíduo. Este problema é central. Nós, no entanto, procuramos estes limites sob o ponto de vista especial da política económica, mais precisamente perguntando: como é que o Estado se pode tornar numa potência ordenadora para uma ordem funcional e livre da economia industrializada? Sobre o efetivo desenvolvimento do Estado desde 1789 e durante o século XIX, ver entre outros: *L. von Stein*, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, publicado primeiro em 1850; *H. Taine*, *Die Entstehung des modernen Frankreich*, 2.ª ed. 1894, dois volumes; *J. Burckhardt*, *Historische Fragmente und weltgeschichtliche Betrachtungen* (Gesamtausgabe). Sobre o desenvolvimento do Estado no século XX: *R. M. MacIver*, *The Web of Government*, 1947; *W. Röpke*, *Civitas Humana*, 1944, 2.ª parte; *J. Ortega y Gasset*, *Der Aufstand der Massen*, cap. 13; *W. Lippmann*, *The Good Society*, 1943; nomeadamente a descrição dos *pressure groups*, pp. 106 e segts.; *B. de Jouvenel*, *Du Pouvoir*, 2.ª ed., 1948. A moderna teoria do Estado, devido à utilização de um instrumentário de conceitos obsoleto, na maioria dos casos não é capaz de descrever o efetivo desenvolvimento do Estado real. Todavia, onde faz tentativas neste sentido – como *C. Schmitt* – é verdade que se aproxima mais da realidade. Mas não vai para além da descrição do desenvolvimento que considera inevitável, não avançando por causa disso para a fase de levantar e ponderar o problema moderno da ordem política.

III. Interdependência da Ordem Económica e da Ordem do Estado

Na nossa investigação já muitas vezes nos deparámos com a interdependência de ambas as ordens – da ordem económica e da ordem do Estado.

Mostrou-se, por exemplo, que um Estado com uma direção central tem uma maior tendência para o planeamento central do que um Estado federalista.

E vice-versa: na consequência da introdução do planeamento central – por exemplo, na economia de guerra da Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial e em muitos outros casos – a estrutura federalista do Estado foi abalada. Mais: o planeamento central conduz a uma preponderância da administração e a um recuo dos poderes legislativos e da jurisprudência. E vice-versa: um aparelho administrativo existente tem a tendência de manter ou introduzir o racionamento e o planeamento central porque com isso encontra ocupação. Mais: associada à eliminação da liberdade de planeamento das empresas e dos agregados familiares individuais, assim como à sua subordinação sob entidades de planeamento e as suas instruções, está a abolição de determinados direitos de liberdade que estão consagrados nas constituições: por exemplo, da liberdade profissional, da livre circulação, da liberdade do contrato. Em consequência disso, a relação entre o Estado e os seus cidadãos é alterada, impondo-se uma tendência para privar os cidadãos dos seus direitos. No sentido oposto a conexão não é tão estreita, mas existe igualmente. Não é necessário que o aparecimento de uma tirania por meio do levantamento efetivo dos direitos fundamentais resulte imediatamente na ten-

dência para a economia de administração central. Não só é possível que a tirania conceda aos agregados familiares e empresas privadas a direção de importantes partes do processo económico como isto de facto aconteceu – por exemplo na Rússia durante o período da Nova Política Económica. A longo prazo, no entanto, a tirania parece ter a tendência de, através da eliminação da liberdade de planeamento, tomar a direção do processo produtivo nas suas próprias mãos. A partir de 1928 isto também se revelou na Rússia. A prazo a tirania encara a existência de uma camada de agricultores e industriais independentes como uma ameaça política. Para além disso, a direção central do processo económico corresponde mais aos objetivos de poder de uma tirania, porque com tais métodos consegue muito mais rapidamente concentrar as forças económicas no aumento do potencial industrial. São sobretudo estes dois aspetos que impelem a tirania moderna para a economia de controlo central.

Várias vezes tivemos de nos ocupar também da interdependência que existe entre as outras ordens económicas e as restantes ordens da vida. É possível caracterizar esta interdependência de forma exata, ou seja, avançar substancialmente para além das frases gerais sobre o capitalismo ou sobre o Estado capitalista ou sobre o imperialismo¹⁴².

Mas, dado que existe esta interdependência geral, a pergunta sobre a construção de um Estado que supera as dependências neofeudais só pode ser posta de maneira

¹⁴² Sobre esta questão, ver recentemente sobretudo o tratado de *F. Böhm*, “Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung”, *SJZ*, 1º Ano 1946; *F. A Hayek*, *Der Weg in die Knechtschaft*, 1943, pp. 119 e segts.

a relacionar os problemas da ordem do Estado com a ordem económica.

Do mesmo modo que a política económica precisa de um Estado capaz de funcionar, assim é precisa uma certa política de ordem económica para fazer com que o Estado seja capaz de funcionar. Por conseguinte, a nossa pergunta converge agora para o seguinte: que princípios deve a política económica seguir para que surja um Estado independente que possa ele próprio tornar-se uma potência ordenadora?

IV. Princípios de Política Pública da Política Económica

Foi precisamente a política económica que contribuiu para tornar muitos Estados do século XX Estados atarefados mas fracos. Podemos, a partir deste desenvolvimento efetivo dos Estados, obter os princípios que procuramos e que devem ser seguidos para tornar o Estado capaz de funcionar enquanto potência ordenadora.

Primeiro princípio: a política do Estado deve ser orientada para dissolver grupos de poder económicos ou limitar as suas funções. Cada reforço dos grupos de poder reforça a diminuição neofeudal da autoridade do Estado. Muitas aspirações recentes em matéria de política económica não prestam atenção a esta experiência, o que, como vimos, resulta em falta de equilíbrio, em perturbações na direção do processo económico nacional, mas também no enfraquecimento do Estado. Logo que tais formações de poder obtenham privilégios estatais, estar-se-á a enfrentar um *circulus vitiosus*. De modo semelhante ao dos tempos do feudalismo medieval, as prerrogativas e os

privilégios concedidos são usados para conquistar ainda mais prerrogativas e privilégios.

A investigação realizada até agora revelou quão despropositada é a exigência de alargar ainda mais as entidades autónomas administrativas. Também as propostas que ultimamente são resumidas sob o conceito de democracia económica são sujeitas às mesmas objeções¹⁴³. Sobre isto, em breves palavras, apenas o seguinte: as pessoas imaginam a democracia económica de modo a que a direção seja entregue aos pequenos parlamentos das entidades autónomas administrativas que devem ser compostas por representantes ou funcionários dos empresários, dos trabalhadores e dos consumidores. Os preços e os contingentes, ou seja em geral os pormenores do processo económico, devem ser determinados através de negociações entre as entidades autónomas administrativas – por exemplo, do carvão, da indústria siderúrgica, da indústria transformadora de ferro. E, apenas para o caso em que não se chegue a um acordo, previa-se a possibilidade de uma arbitragem obrigatória por parte do Estado. O que se pretendia era, portanto, “uma economia de mercado com grupos de poder, com a formação de uma vontade descentralizada, internamente democrática e uma arbitragem subsidiária por parte do Estado em casos excecionais”. “*Cartéis com uma constituição parlamentar* – era mais ou menos assim que se apresentava a solução básica do problema da ordem no programa da democracia económica” (F. Böhm). Tanto como ordem económica como no seu efeito sobre a ordem do Estado, uma tal so-

¹⁴³ Wirtschaftsdemokratie, editado por F. Naphtali, 1928.

lução seria insatisfatória e perigosa. Basta só pensar, por exemplo, numa fábrica individual de fiação que devesse receber as suas atribuições por parte das entidades autónomas administrativas das matérias fibrosas, do carvão, das tintas e de outros produtos químicos, da construção de máquinas etc. É impossível conseguir desta maneira a coordenação correta, o equilíbrio dos meios produtivos complementares, a adaptação da produção às diversas exigências da transformação e, em geral, a sua integração no processo global da economia. Ao mesmo tempo, no entanto, a unidade do Estado seria dilacerada, vendo-se o Estado impossibilitado de exercer a sua função ordenadora. Todas as tentativas de constituir, por exemplo, uma terceira área económica autónoma para além das áreas política e cultural são perigosas ¹⁴⁴. Não fazem mais do que fortalecer os grupos de poder económico.

Na história da Idade Média a anarquia que resultava da independência de poderes feudais deu origem à tendência para o absolutismo. O príncipe absoluto surgia como o salvador perante a desintegração em poderes feudais em luta. Hoje há o perigo de a anarquia dos grupos de poder conduzir ao domínio de poderes mais assustadores do que era o absolutismo – exatamente à tirania.

Este desenvolvimento deve ser evitado. Principalmente o Estado não pode deixar-se envolver no *circulus vitiosus* que descrevemos – como tantas vezes aconteceu. Quem conceder o primeiro privilégio deve saber que está a reforçar o poder e a estabelecer o fundamento com base no qual se trava a luta pelo segundo, e que o

¹⁴⁴ E. von Hippel, *Gewaltenteilung im modernen Staate*, 1948.

segundo privilégio será a base para conquistar o terceiro. Um exemplo típico é o desenvolvimento dos sindicatos americanos, cujo poder foi sempre reforçado a cada vez pela legislação estatal sobre sindicatos, condições de imigração e direito de greve, assim como a jurisdição sobre *closed shop*. Mas a situação não é de maneira alguma diferente em relação a outros monopólios.

Numa situação em que os grupos de poder económicos e sociais já acabaram por conquistar uma posição forte e são equipados com privilégios estatais, é difícil conseguir que sejam afrouxados ou dissolvidos. Mas não faltam exemplos na História que mostram que, no confronto dos grupos de poder, é possível uma direção decidida do Estado conseguir impor-se.

Segundo princípio: a atividade do Estado em matéria de política económica deve ser orientada para a configuração de formas de ordem da economia e não para a direção do processo económico.

Sabemos qual é o resultado quando os Estados – como se assistiu no século XX – criam o hábito de no alargamento do raio da sua atividade assumirem tarefas que entidades estatais não são capazes de desempenhar. Para além dos exemplos já mencionados, mais um outro: muitas vezes o Estado é pressionado para ser ele próprio a distribuir os meios de produção pelas diversas aplicações. Não estamos aqui a falar da imanente dificuldade de, sem a ajuda do juro, entre os milhões de possíveis projetos escolher os investimentos economicamente corretos. Estamos a falar, sim, das consequências em termos de política do Estado. De todos os lados são agora reportadas as “necessidades”: do lado de grupos de interesses da agricultura, da indústria da habitação, dos

caminhos de ferro, da exploração das minas e de muitos ramos da indústria e do artesanato. Muito elucidativas são, neste contexto, as situações criadas pela distribuição dos fundos do Plano Marshall desde 1948 em muitos países da Europa. Como é que se quer que as entidades do Estado verifiquem as muitas requisições? Os funcionários não são capazes de fazer isto. Dependem de peritos, o que quer dizer de interessados.

Mas como é que se devem estabelecer os limites da atividade do Estado? Para nos mantermos nesta área: os órgãos legislativos do Estado são capazes de promulgar leis úteis nas áreas de circulação de capital, da bolsa ou de hipotecas, mas a direção imediata do fluxo de capitais excede as suas capacidades.

Se deve haver pouca ou mais atividade do Estado é uma questão que passa ao lado da questão essencial. Não se trata de um problema quantitativo, mas antes de um problema qualitativo. Tal como é insuportável deixar a configuração da ordem económica na era da indústria, da técnica moderna, das grandes cidades e das massas entregue a si própria, também é o Estado incapaz de ser ele próprio a dirigir o processo económico. Celebrar contratos comerciais ou estabelecer uma ordem monetária satisfatória – isso o Estado com os seus órgãos é capaz de fazer, mas não consegue ser ele próprio a dirigir o comércio exterior ou a gerir os pormenores da concessão de crédito.

Acresce mais um aspeto: quando é o Estado que dita as taxas de câmbio das divisas, este ato passa a ser uma questão de grande importância política. Se, por exemplo, o câmbio da libra deve ser estabelecido em quatro ou três ou 2,8 dólares, isso não é apenas um problema cuja solução é influenciada por grupos de interesses – é antes um problema que simultaneamente tem um considerável sig-

nificado em termos de política exterior. Também a fixação de salários está longe de reforçar a posição do Estado, antes enfraquecendo a formação da sua vontade, porque ele passa a ser envolvido no conflito dos interessados. Foi exatamente este facto que no século XX provocou muitas crises de Estado. Quer isto dizer, portanto, que os Estados que começaram a experimentar em matéria de política económica fizeram algo que recaía sobre eles próprios. Isto ensina também a mais recente história da França. O Estado que pretendia dominar o dia-a-dia económico passou a ser envolvido no dia-a-dia económico. No entanto, se quiser manter a sua independência e mesmo assim intervir diariamente, só lhe resta o caminho da tirania.

Só há uma saída deste conflito que desde 1914 passou a ter uma importância decisiva na História: a renúncia à direção direta através de permanentes intervenções e a concentração na configuração das formas.

Ambos os princípios visam a construção de uma *ordem do Estado* satisfatória e formam necessariamente um conjunto.

Podem comparar-se com o princípio da separação de poderes. Evidentemente que este se refere a um outro aspeto da ordem do Estado. Visa proteger os indivíduos da supremacia do Estado, sendo nesta medida imprescindível. Todavia, os dois princípios aqui desenvolvidos visam permitir ao Estado formar a sua vontade independentemente.

V. Resultado

Os dois princípios da política do Estado cujo objetivo é permitir ao Estado funcionar como potência ordenadora *estão também em perfeita harmonia com os princípios*

que são válidos para a construção de uma ordem económica satisfatória. Esta constatação é essencial.

A dissolução ou o enfraquecimento dos grupos de poder sem os quais o Estado não pode passar a ser capaz de agir permite ao mesmo tempo dar ao processo económico uma direcção satisfatória através de preços de concorrência. A limitação da política económica à atuação sobre a forma de operar a economia não só corresponde às capacidades dos órgãos estatais, mas também é exatamente o que é necessário para fazer surgir uma ordem económica satisfatória. Portanto, os princípios para a ordem do Estado e para a ordem da economia estão em conformidade.

Resulta portanto que, embora o Estado moderno não seja uma potência ordenadora satisfatória, poderia passar a sê-la. *Uma* condição prévia para isso é que haja uma determinada política económica, a saber aquela que indicámos. Tão errado seria considerar o Estado que existe uma entidade que toma conta de todos os acontecimentos económicos de forma onisciente e onnipotente, como aceitar o Estado efetivamente existente desagregado por grupos de poder como um dado e, conseqüentemente, desesperar relativamente à possibilidade de superar o problema de ordem em matéria de política económica.

A interdependência de ordem do Estado e ordem económica obriga a tratar da construção da ordem de ambos de uma só vez. É isto que é decisivo. Ambas as ordens são apenas duas partes de uma ordem global que se deve construir. Sem uma ordem de concorrência não pode surgir um Estado funcional e sem um Estado funcional não pode haver nenhuma ordem de concorrência.

SEGUNDA PARTE: A Ciência

I. A Nova Pergunta

Esta resposta levanta uma nova pergunta: como é possível realizar esta reorganização conjunta de ordem estatal e ordem económica? Qual é a potência ordenadora que a pode realizar? Em geral, será que existe outra?

A realidade histórica é determinada de forma decisiva pelo pensamento e pelas ideias das pessoas. Por exemplo, a formação do Estado nos séculos XVIII e XIX ou a grande reforma de política económica por volta de 1800 que acabou com o mercantilismo, ou a Revolução Russa de 1917 e as subsequentes décadas da história da Rússia, ou quaisquer outros acontecimentos históricos foram em parte substancial formados pelas ideias das pessoas e pelas opiniões das camadas dirigentes que – em confrontação com o mundo existente – os levaram à ação. “Os elementos que são destinados a fazer avançar o desenvolvimento encontram-se sempre tanto no pensamento como no ser; independentes uns dos outros nascem ora aqui, ora acolá para apenas tarde e pouco a pouco se encontrarem a fim de atuarem em conjunto” (*Franz Schnabel*)¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Deutsche Geschichte, 3.^a ed., 1947, p. 20. Sobre toda a questão, ver ainda *F. Wieser*, *Das Gesetz der Macht*, 1926; *A. Müller-Armack*, *Die Genealogie der Wirtschaftsstile*, 1941; *Zur Religionssoziologie des europäischen Ostens*, *Weltwirtsch. Archiv*, Vol. 61, 1945; *Das Jahrhundert ohne Gott*, 1948, e *O. Veit*, *Die Furcht vor der Freiheit*, 1947.

Há uma opinião generalizada que nega ou diminui a influência autónoma de forças intelectuais na História. Considera-as como sendo um reflexo das circunstâncias exteriores. Eis mais uma característica da opinião histórica vigente: do mesmo modo que nega a possibilidade da liberdade na História, assim também nega ou diminui a influência independente da mente – do pensamento, da vontade e do credo das pessoas – sobre a História. Assim a maneira de ver a História entra em conflito também com a realidade. É o Homem que suporta a História da humanidade. E os atos das pessoas dependem de forma decisiva daquilo que elas pensam, desejam e em que acreditam. Não é verdade que seja somente o desenvolvimento da técnica ou a organização da vida social e política que determina a História em geral e também a História da nossa era. Por toda a parte se manifesta a influência decisiva da atitude mental dos homens. As convicções são mais poderosas quando se transformam em hábitos – e ao mesmo tempo as pessoas já não se dão conta de quão fortemente as suas noções de Deus, do mundo, do Homem, da liberdade, do Estado influenciam as suas ações. “O hábito torna invisível aquilo em que a nossa existência se baseia” (*Hegel*).

O facto, portanto, de o Estado moderno não ser capaz de levar a cabo a tarefa da ordem em matéria de política económica e de também não haver outras organizações que estejam disponíveis não significa que a tarefa da ordem seja de todo impossível de resolver. Resta a possibilidade de, por meio de trabalho intelectual e da sua influência, configurar ordens no Estado e na economia.

Mutatis mutandis, no que se refere a questões da ordem económica, encontramos-nos no século XX numa

situação que é comparável com o estado da política jurídica nos séculos XVII e XVIII. Perante os permanentes atos arbitrários dos príncipes, das classes profissionais e dos seus órgãos, os pensadores jurídicos, desde os docentes escolásticos do direito natural até *Kant*, exigiam a realização do direito por meio de uma ordem jurídica satisfatória. Desenvolveram princípios jurídicos. Mas quem deveria realizá-los? No início não havia instituições sociais e políticas que estivessem disponíveis. Mas com o tempo a influência do pensamento em matéria de Estado de Direito tornou-se tão forte que começou a dar forma à realidade do Estado e do direito positivo. Efetivamente, passou a ser uma potência ordenadora. E revelou-se que estes pensadores jurídicos eram os precursores de uma futura era.

Hoje a situação é análoga. Porém, se o pensamento no tempo presente passará a ser uma potência ordenadora depende da sua capacidade, sendo esta ainda uma questão em aberto.

II. As Tarefas da Ciência

1. As ciências sociais têm dois lados: uma das suas tarefas é a investigação do mundo real historicamente existente. No entanto, averiguando as conexões essenciais da realidade, estão em posição de proferir o seu juízo sobre quais são as formas de ordem capazes de ordenar o mundo moderno industrializado. Ambas as funções estão engrenadas, e de forma peculiar. Porque, quanto mais exata for a investigação dos factos – ou seja, quanto mais isenta de vontades em matéria de política

económica – tanto melhor a ciência pode desempenhar a outra função, a de dar forma. Quanto mais exatamente, por exemplo, a teoria monetária analisa os processos do abastecimento com moeda nos três sistemas monetários, tanto mais facilmente se consegue desempenhar a tarefa prática central de estabelecer um sistema monetário capaz de funcionar e eliminar tendências no sentido da economia de controlo central. Isto é válido em geral. Antes da decisão global relativamente à constituição jurídica da economia, é preciso examinar cientificamente a realidade económica e social.

“Certamente que a constante mistura da discussão científica dos factos e de argumentações com juízos de valor é ainda uma das mais generalizadas características dos trabalhos no nosso campo, mas é também uma das mais perniciosas”. O aviso de *Max Weber* ainda hoje tem validade. Evidentemente, partindo da sua conceção-base do positivismo, não reparou como a “discussão dos factos” está a conduzir a própria ciência à segunda grande e nova tarefa da qual mais ninguém se encarrega. É certo, porém, que somente uma ciência que investiga a realidade sem sentimentos ou ressentimentos se transforma verdadeiramente numa potência ordenadora. O cientista deveria primeiro esquecer a segunda tarefa por completo e servir apenas a primeira. Quanto mais radicalmente fizer isto, tanto melhor conseguirá a seguir desempenhar a segunda.

2. Evidentemente, a ciência social moderna não é em geral uma potência ordenadora; mais precisamente, não o é não porque a ciência enquanto ciência não possa exercer nenhuma influência, mas antes porque ela própria está a ser impedida por três preconceitos: pelo preconceito do positivismo e pelos preconceitos do His-

torismo e do Pontualismo. Novamente, portanto – embora de um modo totalmente diferente do que no caso do Estado – uma potência ordenadora não é tão eficaz como poderia ser.

a) Na sua conferência sobre “Ciência como profissão”¹⁴⁶, *Max Weber* disse:

“Pode exigir-se dele (ou seja, do professor académico) apenas a honestidade intelectual: reconhecer que a averiguação de factos, a averiguação de circunstâncias matemáticas ou lógicas ou a estrutura interna de bens de cultura por um lado e, pelo outro lado, a resposta à pergunta sobre o *valor* da cultura e os seus diversos conteúdos; e, a seguir, como é que se deve *agir* no interior da comunidade cultural e das associações políticas (que estes dois aspetos são problemas totalmente heterogéneos)? Se a seguir se perguntar por que razão não deve tratar de ambos na sala de aula, a resposta a dar é: porque tanto o profeta como o demagogo não pertencem à cátedra de uma sala de aulas. Ao profeta como ao demagogo deve dizer-se: ‘Vai para as ruas e fala publicamente’”. De forma rude estas palavras exprimem a tese: assunto da ciência é somente a pergunta sobre o conhecimento da realidade; a questão da sua forma não o é. O cientista transformar-se-ia em profeta ou demagogo se se afastasse da constatação dos factos para os avaliar ou para agir.

Esta opinião está errada em diversos aspetos. Sobre-tudo, há um desconhecimento dos *problemas* que a política económica tem de superar. A variedade das formas de ordem, a conexão de todos os fenómenos económi-

¹⁴⁶ Reimpressa nos *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 2.^a ed. 1951, pp. 566 e segts.

cos e a interdependência das ordens são fundamentais em cada ato de política económica. Fazer com que sejam solucionados por “profetas” ou “demagogos” é tão inteligente como entregar a construção de pontes ou máquinas a “profetas” ou “demagogos”. Que o deixar crescer as formas económicas está a ser substituído pela consciente configuração das formas de ordem é um resultado do desenvolvimento económico e social dos séculos XIX e XX que não pode ser anulado. Esta configuração consciente das ordens atribui uma nova responsabilidade ao pensamento científico. Quando este pensamento, por exemplo, constatar que no âmbito de oligopólios e monopólios bilaterais o processo económico decorre sem equilíbrio estável, ou quando comparar o equilíbrio da concorrência perfeita com o equilíbrio do monopólio de oferta determinando as diferenças entre os dois tipos de equilíbrio, encontrará nesse trabalho formas nas quais o decurso do processo económico contraria ou corresponde à necessidade efetiva. Igualmente a ciência pode determinar a conexão das ordens parciais da economia, assim como a interdependência da ordem económica, da ordem do Estado e da ordem social. Em particular, a decisão global é impossível sem a preparação por meio do pensamento científico. De outro modo, como é que se pode detetar a conexão entre Estado de Direito e ordem económica? O positivismo não reconhece bem que a ciência descobre na realidade *conexões objetivamente necessárias* que devem ser tomadas em conta por quem atua.

Quando, no entanto, o pensamento científico se subtrai à tarefa da política de ordem, não há nenhuma potência que a possa levar a cabo. Sabemos o que isto significa: entrega a grupos de poder anárquicos nos

campos da política e da economia, aos seus funcionários e às suas ideologias.

Por fim, o desenvolvimento efetivo tem provado que o positivismo não é de forma alguma capaz de implementar o seu programa, correndo grandes riscos de ser envolvido na política do dia-a-dia. Devido à sua aspiração de não avaliar ela própria a política económica, a ciência aceitava os objetivos que o Estado e os grupos de poder políticos estabeleciam. Evitava o problema da política da ordem; mas não evitava a dependência das aspirações políticas do dia. Um Estado desejava, por exemplo, reprimir uma minoria nacional através da sua política agrária, e logo a ciência se empenhava a empregar os seus conhecimentos para que se alcançasse o objetivo estabelecido pelo Estado – sem avaliar o próprio objetivo. E assim se passava de uma tarefa de política económica e jurídica para a próxima; sempre em adaptação à respetiva situação política. A ciência do positivismo ficava subordinada aos poderes políticos. Portanto, superar o preconceito do positivismo é geralmente uma condição prévia essencial para que a ciência recupere a força ordenadora.

b) No decurso dos séculos XIX e XX começou a ser cada vez mais predominante a opinião de que os conhecimentos científicos seriam condicionados pela época ou pelo ambiente ou pelas classes ou pela situação existencial de cada cientista. Se se discutisse esta hipótese relativista do historicismo, revelar-se-ia que ele padece de uma insuperável contradição interior. Embora negue toda a verdade vinculativa e permanente, acredita no entanto que pode falar de si própria enquanto verdade vinculativa e permanente. Assim, por exemplo, *Marx* afirma que a sua noção tecnológica da História seria ab-

solitamente verdadeira – embora deduza desta noção da História que todo o conhecimento é condicionado pelas classes. Se fosse coerente, teria de admitir que esta sua noção da História juntamente com o seu relativismo é apenas um aspeto da sua própria situação de classe condicionada pela época. Isto também se aplica à sua doutrina da luta de classes, das crises, da acumulação e da decadência do modo de produção capitalista. Mas *Marx* não tira essa conclusão, porque com isso desvalorizava a sua noção da História e todas as suas diversas doutrinas. Também para *Spengler*, *Pareto*, *Mach* e os restantes relativistas é válido que, fosse como fosse que formulassem a sua opinião relativista, cada um deles reclamava validade absoluta para ela. Com uma certa soberberia, os filósofos existencialistas proclamam a sua opinião acerca do condicionalismo existencial de todo o conhecimento. De onde é que lhes vem esta segurança? Se fossem coerentes, teriam igualmente de proclamar o condicionalismo existencial das suas próprias teses.

Esta contradição interior e a insustentabilidade da hipótese relativista já foram demonstradas na Antiguidade. Não obstante, reaparecem sempre de novo, e enquanto reinarem na ciência, a ciência não poderá ser uma potência ordenadora. Entregar-se aos diversos acontecimentos e à corrente da vida histórica – é esta a atitude que corresponde ao espírito do relativismo. Sob o domínio do relativismo a relação entre a vida e a ciência é de forma a que a vida conduz a ciência. Assim já *Ranke* dizia: “*Gervinus* está frequentemente a repetir a opinião de que a ciência deveria interferir na vida. É bem verdade, mas para ter efeito tem antes de mais nada de ser ciência; porque é impossível alguém agarrar no seu ponto de vista

na vida e transferi-lo para a ciência: então a vida teria efeito sobre a ciência, não a ciência sobre a vida. No entanto, para a vida muitas vezes só é decisivo o que toca a cada um meramente por acaso, de forma que o acaso reage sobre o que deve ser geralmente válido, não isto sobre aquele. Só podemos exercer um verdadeiro efeito sobre o presente quando começamos por nos abstrair do presente e nos elevamos à ciência livre, objetiva”¹⁴⁷.

Precisamente em tempos de crise, uma tal atitude é fatal. Então, em vez de advertir perante um desenvolvimento desastroso e fazer os possíveis para evitar que ele se realize, diz-se: “Isto virá, isto virá e, quando estiver aqui, encontrar-nos-á preparados. É interessante e até é bom – simplesmente porque é o que virá e reconhecê-lo é... o suficiente. Não nos cabe a nós, para além de tudo, ainda fazer algo contra isso”¹⁴⁸.

c) A especialização era, como sabemos, uma outra característica de toda a ciência nos finais de século XIX e no século XX. Um único indivíduo já não consegue ter uma visão da totalidade de uma área de conhecimento. Consequentemente, ela é fragmentada em muitas partes. E desta forma desenvolveu-se também na economia política – não apenas na própria política económica – o pontualismo no tratamento de problemas de política económica. As questões da política agrária, comercial, industrial, de artesanato, monetária etc. eram consideradas questões que

¹⁴⁷ Na 12.^a Assembleia Geral da Academia das Ciências de Munique. Ver ainda a introdução dos editores *F. Böhm, H. Großmann-Doerth, W. Eucken* para a série de textos *Ordnung der Wirtschaft, Unsere Aufgabe*, 1936, onde o historicismo é discutido, a contribuição de *W. Eucken* em *Schmollers Jahrbuch*, 63.^o Ano, 1938, pp. 191 e segts. assim como os 12.^o e 13.^o capítulos deste livro.

¹⁴⁸ *Thomas Mann, Doktor Faustus*, 1949.

podem ser resolvidas individualmente – ou seja, de forma pontual. A mudança do tratamento universal para a especialização acontecia gradualmente. Embora já por meados do século XIX se fizesse política económica nos diversos setores (por exemplo, no manual muito divulgado de *Rau*, continuava ainda a existir uma certa noção da conexão global da economia). A partir do fim dos anos 70 isto mudou. Naturalmente, na Escola Histórica mais recente existia uma certa postura ética comum em termos de preocupações humanitárias; mas faltava o conhecimento da conexão global da economia e da conexão das ordens. Os especialistas da política agrária, da política monetária etc. iniciavam o seu reino. Os especialistas científicos influenciaram alguns atos da legislação, por exemplo na política social ou na política agrária. Simultaneamente, a ciência exercia também nesta época uma influência de efeito duradouro sobre a formação da camada de dirigentes que então passava a pensar e atuar de modo especialista e pontual. A única coisa que parecia ser objetiva era examinar e tratar a questão individual especializada do artesanato, dos cartéis, etc.; tudo o resto parecia “doutrinário”. Não se prestava atenção ao facto de que todas as questões e todos os atos de política económica estão interligados e não se reconheceu o problema da ordem como tal. (Como se sabe, também outras ciências foram ao mesmo tempo dominadas pela especialização, como por exemplo a filologia clássica. Também aí, devido à especialização, a ciência deixou escapar o essencial de vista: a compreensão da cultura antiga, a formação clássica)¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Sobre isto, ver, entre outros, *K. Reinhardt*, *Von Werken und Formen*, 1948, pp. 452 e segts.

Este pontualismo, que – como sabemos – ainda predomina largamente na política económica, está atualmente a ser superado na ciência de um modo muito peculiar: a saber, não através da reflexão metodológica geral, mas pelo trabalho dos próprios especialistas, pois ficou claro que o problema específico do ramo, quando é realmente investigado em pormenor, ultrapassa necessariamente o ramo específico mais restrito. Foram investigadas as crises agrícolas, por exemplo, e descobriu-se que só podem ser explicadas e combatidas no contexto económico global. As pessoas ou se ocupam com o controlo de preços industriais monopolísticos ou com a reforma dos impostos – a investigação dos especialistas extravasava sempre os limites da área específica. Regularmente se deparava com a constatação de que decisões isoladas em matéria de política económica tinham significados diferentes conforme a decisão global: que, por exemplo, a dissolução de grandes empresas agrícolas tem efeitos totalmente diferentes no âmbito de uma ordem económica do tipo mercantil ou do tipo de administração central. E, por outro lado, dava-se conta que a decisão isolada de política económica – por exemplo, sobre a progressão de impostos – tinha um efeito em termos da economia global sobre os investimentos e a construção das ordens económicas, entre outros. Resumindo: a interdependência dos fenómenos passou a impor-se. Percebeu-se que trabalhar pontualmente é extremamente irrealista. A especialização mata-se a si própria.

Já não deveria existir uma política monetária autónoma ou uma política agrária autónoma ou uma política financeira autónoma do Estado. Deveriam ser todas meramente partes da política da ordem económica. Estava

a nascer um novo tipo de especialista e era necessário: conhece os factos e as experiências da sua área de especialização. No entanto, via todas as questões dentro dos limites do processo económico global, da ordem económica global e da interdependência das ordens.

“Sobretudo o seguinte”, disse uma vez um famoso pintor aos seus alunos, “nunca fazer um traço sem ver o todo e manter-se em harmonia com o todo”. Assim também deve ser a política económica: nunca tomar uma medida sem se manter em harmonia com o todo da ordem pretendida.

Se esta superação do pontualismo se juntar à eliminação do relativismo e do preconceito positivístico, então a ciência poderá passar a ser uma decisiva potência ordenadora, que de outra forma falta.

3. A presente situação da História apresenta uma imagem estranha: devido à influência científica, a racionalidade tem avançado muito na área da técnica. Todavia, as ordens económicas nas quais esta técnica é aplicada ou são repletas de grupos de poder pululantes ou são ordens económicas do tipo de controlo central que igualmente carecem de uma direcção racional do processo económico. Teremos finalmente de chegar ao ponto de impor formas de ordem nas quais o desenvolvimento do conhecimento técnico seja empregado de modo razoável. Mas como é que isto pode acontecer de outra forma a não ser através do pleno desenvolvimento do pensamento ordenador que a ciência tem de realizar?

Ora, já *St. Simon, Comte, Marx* e os seus inúmeros sucessores pretendiam mobilizar a ciência para a organização da economia e da sociedade. Já esse forte movimento intelectual do século XIX tentava criar uma ciência social que deveria servir à organização do convívio hu-

mano. “Em França sociologia significa a implementação da gigantesca ideia de sonho de deduzir da combinação de todas as verdades descobertas pela ciência o conhecimento da verdadeira natureza da sociedade, de, com base neste conhecimento, desenhar uma nova organização exterior da sociedade que corresponda aos factos vigentes da ciência e da indústria, assim como com a ajuda deste conhecimento dirigir a nova sociedade. Neste sentido, o conde de *St. Simon* desenvolveu durante a grande crise no virar do século o conceito da sociologia. O seu discípulo *Comte* dedicou o árduo trabalho de toda a sua vida com coerente persistência à construção sistemática desta ciência”¹⁵⁰.

Aqui, no entanto, ocorreu uma tragédia em termos da história das ideias. Visto que a nova ciência da sociologia estava dominada pela ideia insustentável de que um ser mítico – que foi designado como “capitalismo” ou “produção capitalista” ou “sociedade” – se desenvolveria com a mesma necessidade natural interior que uma planta, esta nova ciência não se conseguiria desenvolver para ser aquilo que poderia ter sido. Abandonou-se precisamente o campo onde ela deveria ter atuado. Não se compreendeu a tarefa que – para além da investigação da realidade – a ciência da economia política tem: ou seja, levantar a questão da política da ordem e, superando os preconceitos, transformar-se numa potência ordenadora.

Se a ciência desistir desta tarefa, nascerá um vazio francamente fatídico na liderança das nações – quer dizer em A. Os funcionários de grupos de poder e ho-

¹⁵⁰ W. Dilthey, *Einleitung in die Geisteswissenschaften*, 1883, p. 105.

mens de letras invadem esse vazio. Nos tempos em que os povos viviam mais da tradição, estavam menos dependentes da ciência enquanto potência ordenadora. A partir de 1789 isto mudou. Mas precisamente no século seguinte a ciência, sob a influência dos positivistas, absteve-se de uma tarefa que era mais urgente do que alguma vez tinha sido. Por conseguinte, a classe dos dirigentes não conseguiu estar à altura das exigências que lhe foram feitas no momento histórico em que importava resolver problemas de ordem de dimensões particularmente grandes.

TERCEIRA PARTE:

As Igrejas

1. Até que ponto as igrejas podem ser fatores ordenadores da sociedade e da economia é uma pergunta que nos leva para o problema da teologia. No nosso contexto é apenas possível e necessário fazer algumas observações.

Embora as igrejas, segundo a sua vocação, não devam intrometer-se no conflito dos partidos políticos, não podem por outro lado ficar indiferentes à questão das ordens em que as pessoas que lhes são entregues estão a viver. E onde essas ordens puserem em perigo as condições da existência moral e religiosa, a Igreja é necessariamente chamada a intervir.

No entanto, é o destino das igrejas enquanto instituições humanas – e isto, em geral, é provavelmente o maior problema da sua posição no mundo – que no decurso da História sempre lhe foi dificultado, e continua a sê-lo –, não se envolver nas lutas de poder da política. A História da Igreja mostra as várias influências que as ideologias alternantes das várias elites exerceram sobre ela. Para continuarmos a seguir a linguagem de *Pareto*: às vezes predomina a ideologia de A 1, às vezes a de B 1 ou de A 2.

Em geral, houve um fator retardador que prevaleceu na saída da Idade Média. As igrejas tinham perante a industrialização que desprendia cada vez mais as pessoas de todas as ligações que até aí existiam uma posição de justificada preocupação e, por conseguinte, também de uma certa aversão. A Idade Média – também com as suas instituições económicas, nomeadamente o sistema corporativo – aparecia em retrospectiva muitas vezes à luz glorificante de um romantismo idealizante. Contra

isto é preciso impor o conhecimento de que hoje está muito mais em jogo: está em jogo a ordem de economia e da sociedade num momento em que o desnorte vindo do interior é tão grande como a ameaça vinda do exterior. No entanto, já não é hoje possível resolver a questão da ordem através da experiência direta. Nem através de deduções imediatas da lei natural. É precisa uma análise científica dos problemas. É preciso que na vida real se descubra a lei objetiva cujo conhecimento é a condição prévia para que a configuração das ordens seja possível também no sentido desejado pelas igrejas.

A construção de uma sociedade livre e justa num mundo totalmente mudado – e na procura de uma ordem que torna isto possível as igrejas e a ciência encontram-se. Poderão elas em conjunto funcionar como potências ordenadoras? E se a cooperação se deparar com dificuldades, quais são?

2. Devido à sua grande tradição, o pensamento em ordens como tal é natural para a Igreja Católica – já desde *Tomás de Aquino*. A sua posição perante os problemas sociais do presente é determinada pelas duas grandes encíclicas papais: *Rerum Novarum* (1891) e *Quadragesimo Anno* (1931). De acordo com elas, o princípio máximo para a configuração da vida social é o princípio da subsidiariedade: a construção da sociedade deve acontecer de baixo para cima. O que cada indivíduo ou cada grupo for capaz de fazer autonomamente deve fazer de livre iniciativa e com o melhor das suas forças. O Estado deve intervir apenas onde a sua ajuda não pode de modo algum ser dispensada.

É evidente a compatibilidade do princípio da subsidiariedade com a ordem de concorrência. Na ordem de

concorrência é igualmente dada ênfase ao desenvolvimento das forças individuais – limitando-se a função do Estado às tarefas que o livre jogo das forças não é capaz de desempenhar. De qualquer modo, a ordem de concorrência é a única ordem em que o princípio da subsidiariedade se pode fazer valer plenamente.

Não obstante, há certas dificuldades que surgem devido ao facto de, nas considerações da Igreja Católica, nomeadamente na *Quadragesimo Anno* (1931), para além do princípio da subsidiariedade, o princípio das corporações profissionais ter um papel significativo, sem que, no entanto, o Estado corporativo seja expressamente exigido. As razões para isso não são tanto de índole económica; decisiva é antes a aspiração de novamente enquadrar o indivíduo desenraizado de hoje em termos sociais. Mas Estado corporativo e ordem da concorrência não são compatíveis, como já explicámos quando falámos sobre a ordem de corporações profissionais. A consequência inevitável seria o desequilíbrio.

É por isso preciso tomar uma decisão clara entre o princípio da subsidiariedade e o princípio do corporativismo. Se a Igreja insistir em que o princípio da subsidiariedade deve ser o princípio social máximo, então a decisão poderá no fim de contas ser tomada somente a favor da ordem de concorrência ¹⁵¹.

3. Diferente, porém, é a situação na Igreja Protestante. Devido à sua posição teológica de base, tem uma atitude mais crítica perante a possibilidade de descobrir na realidade ordens predefinidas. Consequentemente,

¹⁵¹ K. P. Hensel, *Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre*, Ordo, 2.º vol., 1949.

notou-se nela nas últimas décadas muitas vezes a inclinação de deixar as ordens do mundo entregues a si próprias e retirar-se completamente para o domínio teológico. Todavia, face à crescente dificuldade da situação, começa a haver cada vez mais esforços também por parte da Igreja Protestante para dar o seu contributo para a solução da problemática social ¹⁵².

Em primeira linha neste contexto estão os trabalhos de *Emil Brunner* ¹⁵³. Também aqui se revela uma ampla concordância com a ordem de concorrência, cujas ideias fundamentais são em parte expressamente aceites. Mas também aqui não faltam certas divergências que resultam do facto de o pensador teológico, do seu ponto de vista, não levar suficientemente em conta o facto da interdependência económica. Pode ilustrar-se isso com a questão do juro.

Como outros filósofos éticos, também *Brunner* chegou à conclusão de que apenas um juro baixo é justificado; um juro mais alto – digamos acima dos 5% – seria injusto e moralmente condenável. Porém, existem situações em que apenas uma taxa de juro alta pode evitar uma inflação. Se, em vez disso, realmente se desencadear ou fomentar uma inflação através de uma política de juro baixo, cria-se uma situação injusta: prejudicando ou desapropriando quem poupa, prejudicando os trabalhadores e permitindo que outros grupos de pessoas

¹⁵² *C. von Dietze*, *Nationalökonomie und Theologie*, 1947; do mesmo autor: *Wirtschaftsmacht und Wirtschaftsordnung*, in: *Schriftenreihe der evangelischen Akademie*, Série IV, Caderno 4, 1947; do mesmo autor: *Zur Wirtschaftsordnung und Sozial-Ordnung*, in: *Die Kirche in der Welt*, 1949.

¹⁵³ *E. Brunner*, *Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung*, 1943.

tenham lucros sem trabalhar para isso. A reflexão e a exigência éticas têm, portanto, fomentado medidas de política econômica que têm um efeito injusto. Onde é que está o erro destes filósofos éticos? Não veem que o juro tem uma função no processo econômico global e que cada fenómeno econômico individual tem de ser entendido no contexto desse processo global se se quiser evitar que uma intervenção pontual leve a consequências indesejadas. Menospreza-se a interdependência de todas as manifestações econômicas e com isso o problema de ordem da política econômica. Não é relativamente a um fator individual – por exemplo, ao juro – que a justiça pode ser realizada, mas somente na construção de formas de ordem que tornam uma direção justa do processo global possível. De resto, os éticos também desconhecem a “tendência” em matéria de política da ordem (pp. 319 e segts.) que ajudam a desencadear com o seu apoio uma política de juro baixo. Se esta política, por exemplo, resultar numa inflação acumulada, surge imediatamente a tendência de passar a métodos de direção de controlo central da economia. Por isso, se os éticos ao mesmo tempo condenam também a economia de administração central, o seu desejo de baixar o juro entra em contradição com a sua vontade em matéria de política de ordem.

Sempre que duas maneiras de pensar colidirem, por exemplo, a do jurista e a do técnico, a síntese será difícil. Assim também aqui. Cada maneira de pensar tem a tendência de insistir no seu direito. No entanto, face à urgência e à dimensão da tarefa, deve ser possível superar a dificuldade. É que não é possível alcançar o objetivo religioso e moral das próprias igrejas se se desleixar a lei

objetiva, neste caso a interdependência económica, mas também a interdependência das ordens. Não se deve chegar ao ponto em que as aspirações à ordem das igrejas e as da ciência se desencontrem por um triz, por assim dizer. Deve ser feito um esforço para que coincidam, o que no âmbito da ordem de concorrência é possível.

XX. CAPÍTULO

EGOÍSMO, PRINCÍPIO ECONÓMICO E BEM COMUM

I. A Controvérsia

1. “E por isso não aprovamos a opinião daqueles que fazem do egoísmo o fundamento da lei da natureza. Quem é egoísta só olha para si próprio e procura a sua vantagem também com o prejuízo dos outros” (*Christian Wolff*). Na era do mercantilismo, esta ideia está entre os mais importantes motivos para agir em termos de política económica. “Também é preciso que V. Ex.^a se dedique ao estudo dos pequenos interesses dos comerciantes, que não dão atenção a mais nada do que ao seu comércio privado, para saber o que é bom e vantajoso para o comércio geral do País”. Com estas palavras *Colbert* acautelou no ano de 1670 o intendente de Bourdeaux para o egoísmo dos comerciantes.

Ainda há pouco tempo podia ouvir-se o mesmo de *Keynes*, por exemplo: “O mundo não está a ser governado por cima de forma a que os interesses particulares e comuns estejam sempre a coincidir. Dos princípios da economia política não resulta que o egoísmo elucidado funcione sempre a favor do bem comum”. E também nos nossos dias a política económica atua segundo isso. O

Estado vê-se forçado a estabelecer a concordância entre o egoísmo e o bem comum por meio de medidas especiais – por exemplo, através de investimentos públicos. A sua política económica está em larga medida dominada pelo teorema que existe uma discrepância entre o egoísmo e o bem comum ¹⁵⁴.

2. Em contraste com isso o teorema de *Adam Smith*: “Cada indivíduo está sempre atento para descobrir a aplicação mais vantajosa de todo o capital de que dispõe. Visa apenas a sua própria vantagem e não a vantagem da nação. Todavia, naturalmente ou antes necessariamente, perseguir a sua própria vantagem leva exatamente a que escolha aquela aplicação do seu capital que é simultaneamente a mais vantajosa para a nação”. Também esta opinião ganhou temporariamente grande importância em matéria de política económica. Para a política da Prússia do início do século XIX, *Hardenberg* expressou a ideia de forma muito concisa: “O meu sistema baseia-se no facto de cada habitante do Estado ser totalmente livre, de também poder usar e desenvolver as suas forças livremente sem que seja impedido de fazê-lo pela vontade arbitrária de outra pessoa; de a justiça ser praticada severa e imparcialmente; de o seu mérito, seja em que condição se encontre, lhe permitir subir sem ser impedido”. Por outras palavras: o Estado deve providenciar a realização do princípio de direito e confiar na harmonia entre egoísmo e bem comum.

¹⁵⁴ *Ch. Wolff*, *Vernünftige Gedanken von der Menschen Thun und Lassen*, 1736, § 43, p. 31; *Heckscher*, *Merkantilismus*, op. cit., 2.º vol., p. 294; *J. M. Keynes*, *Das Ende des Laissez-faire*, 1926, p. 30 e *Allgemeine Theorie der Beschäftigung*, 1936, tradução alemã, p. 296; *M. Haas*, *Die merkantilistische Wirtschaftslehre und J. M. Keynes' Vollbeschäftigungstheorie*, diss., Friburgo, 1950.

3. Temos dois tipos distintos de pensar e agir em termos de economia que são diametralmente opostos.

Ambas as concepções invocam a experiência. Ambos com sucesso. Vamos escolher um problema particularmente importante e muito discutido: a poupança. No ato da poupança dos indivíduos surge, segundo a opinião dos mercantilistas – mas também das pessoas de hoje – uma discrepância entre o egoísmo e o bem comum. É precisamente neste ponto que a ação imediata do Estado é necessária para evitar danos.

Já os mercantilistas acusam as pessoas de “amor ao dinheiro” egoísta. Hoje se diria que têm uma “preferência para a liquidez”. Mas se a sua poupança significa açambarcarem dinheiro, retiram moeda da circulação e com isso a sua ação egoísta entra em colisão com o bem comum. “Aparece um vazio que interrompe a circulação, faz com que uma parte dos trabalhadores fique sem alimentos e dissemina tantas consequências perniciosas em toda a situação da alimentação que teria com certeza sido melhor se esta soma nunca tivesse estado em circulação em vez de agora ser outra vez retirada”¹⁵⁵. Falta de procura devido à poupança é também hoje um importante impulso para as políticas de conjuntura e pleno emprego. Sabemos que uma tal falta de procura pode (em determinadas condições) de facto acontecer.

A isto o outro lado responde: a harmonia entre egoísmo e bem comum também se manifestaria na poupança e no investimento. A poupança do indivíduo que a praticaria para garantir o seu próprio futuro seria de uti-

¹⁵⁵ J. H. G. von Justi, *Policey-Wissenschaft*, 1759, 1.º vol., § 698.

lidade decisiva para o bem comum. Através da poupança, o agricultor, por exemplo, conseguiria melhorar a sua propriedade, aumentar a produtividade e desta maneira servir o bem comum. Muitas fábricas industriais tornaram-se grandes devido à poupança individual dos seus proprietários, que deste modo serviram o bem comum.

Parece, então, que a experiência dá razão a ambos os lados e que aparentemente o problema em princípio não tem solução. Mas é necessário esclarecer qual dos dois lados tem razão, porquê e de que maneira. Apenas depois disso é possível praticar política económica com seriedade.

II. Os Problemas na Realidade

Como se apresenta a situação do problema na realidade económica?

1. Mais uma vez tomamos como ponto de partida o caso mais simples: o gerente de uma pequena economia doméstica, completamente fechada sobre si mesma, pode agir de modo “egoísta”. Ou seja: pode preocupar-se apenas com o bem de si próprio à custa do bem dos outros membros da sua casa. A sua maneira de agir pode corresponder à definição que *Kant* deu do egoísta: reduz “todos os objetivos a si próprio” e “não vê utilidade nenhuma a não ser naquilo que lhe é útil a ele próprio”. (O egoísmo é portanto usado aqui no sentido extremo do conceito.) Evidentemente pode também agir de outra maneira e corresponder mais aos princípios éticos. Se um ou outro é o caso tem um grande significado para o estabelecimento do plano da economia e, por conse-

guinte, para a direção do processo económico do dia-a-dia. Os bens que estão constantemente a ser produzidos são diferentes se o líder só pensa prioritariamente em si próprio ou se coloca o abastecimento com bens dos membros da sua casa em primeiro plano.

Mas, independentemente de agir de forma egoísta ou não, obedecerá sempre ao princípio económico, ou seja, esforçar-se-á sempre para nos seus planos e nas suas instruções alcançar um determinado fim com a despesa mais pequena possível de valores; dito de outra forma: para com a mão-de-obra e os meios de produção materiais existentes satisfazer as necessidades que pretende satisfazer realmente da melhor forma possível. O princípio económico não tem nada a ver com egoísmo ou altruísmo. (Quando muito, pode dizer-se que está a desleixar a sua obrigação se não agir conforme o princípio económico, pondo assim eventualmente a existência de membros da sua casa em risco.) A permanente confusão entre “egoísmo” e “princípio económico” é o cancro de toda a discussão sobre este importante conjunto de problemas; mesmo que o líder desta pequena comunidade só se preocupe com o melhor abastecimento com bens possível dos membros da sua casa, ou seja, que deixe a satisfação das suas próprias necessidades totalmente para trás, mesmo assim obedecerá ao princípio económico. Apenas desta maneira conseguirá alcançar o seu objetivo altruísta tanto quanto possível. Egoísmo ou altruísmo determinam os *objetivos* para os quais os planos económicos são orientados; agir em conformidade com o princípio económico determina a escolha dos *meios* para alcançar os objetivos. Por conseguinte, “egoísmo” e “princípio económico” encontram-se, por assim dizer, a níveis diferentes.

2. Porém, no momento em que a divisão do trabalho se torna mais abrangente ultrapassando os limites de uma economia autónoma fechada, surge, como vimos, o problema a um novo nível: agora trata-se de estabelecer a harmonia entre o princípio económico que nas economias autónomas é seguido individualmente e o princípio económico em geral. Não é raro este problema resultar num conflito. Tomemos como exemplo uma empresa da indústria transformadora na Alemanha entre 1945 e 1948. O gerente sentiu que seria a sua obrigação dirigir a empresa de modo a poder continuar a dar emprego aos seus trabalhadores. Para este fim – agindo individualmente em conformidade com o princípio económico – produzia artigos cujos preços não eram fixados por parte do Estado, quer dizer, que lhe permitiam com preços favoráveis dar continuidade à empresa (por exemplo: cinzeiros). Se em vez disso tivesse produzido painéis cujos preços estavam fixados pelo Estado, teria posto a existência da empresa e a continuação do emprego dos seus trabalhadores em risco. Evidentemente – e é aqui que se encontra o conflito – que neste último caso a mão-de-obra e as instalações de produção teriam sido muito melhor empregues do ponto de vista da satisfação das necessidades. Sob o aspeto geral, o princípio económico exigia que a fábrica produzisse painéis; sob o aspeto individual, cinzeiros. Este exemplo já revela de que tipo de problema se trata.

3. No período entre 1945 e 1948 era praticamente uma característica da economia alemã a existência de um profundo abismo entre o interesse individual e o interesse económico global. Terá sido a culpa dos milhares de pessoas que faziam longas viagens de comboio para trocar sapatos, têxteis, ferros de engomar, etc. por

batatas? Não há dúvida de que agiam segundo o princípio económico. Será que agiam de forma “egoísta” se por exemplo, enquanto pais de família, tentavam obter géneros alimentícios para o seu agregado familiar? Seja como for, do ponto de vista do processo global, o seu trabalho não correspondia de forma alguma ao princípio económico; e, para além disso, a direção dos bens, como das batatas e dos bens de troca, ocorria de modo inteiramente irracional. Nas circunstâncias existentes não era possível harmonizar a aplicação individual do princípio económico com a sua aplicação geral. Um grande problema não foi resolvido. O nosso raciocínio mostrou que este problema aparece em todos os tipos de ordem económica. Se as necessidades que devem ser satisfeitas pelo processo global são fixadas por entidades do plano centrais – por exemplo, as necessidades de pão de trigo, de sapatos, de altos fornos, etc. que devem ser satisfeitas no período de um ano – é importante dirigir toda a mão-de-obra e todos os meios materiais de produção para conseguir alcançar os objetivos do plano o mais completamente possível. Mas se se trata de ordens económicas de troca, importa superar da melhor forma as tensões entre as necessidades e a sua satisfação que existem em todos os agregados familiares.

4. A antítese entre egoísmo e bem comum antes disfarça o problema que tem de ser superado dia após dia, mais do que o descreve. Trata-se de várias questões:

– Primeiro: que o indivíduo tenha o dever de não agir de modo “egoísta” no âmbito da comunidade da casa ou da empresa onde vive ou tem relações pessoais é um postulado moral que é válido sempre e em todas as ordens económicas;

– Segundo: que o indivíduo relativamente ao agregado familiar e à empresa age em regra conforme o princípio económico, sendo também o seu dever agir assim;

– Terceiro: que é preciso harmonizar os planos e as ações que resultam da aplicação individual do princípio económico entre si para se atuar também globalmente segundo o princípio económico. Esta é uma tarefa específica de política económica.

III. Versão Provisória do Problema

É, portanto, aconselhável que o grande problema de saber como se consegue estabelecer uma harmonia entre a atividade segundo o princípio económico no agregado familiar e na empresa e o princípio económico em geral seja tratado separadamente da questão ética. (Não iremos, por agora, prestar atenção à posterior tomada de conhecimento de que a solução deste problema puramente económico é também significativa em termos éticos. De outro modo nunca se consegue resolver este conjunto de problemas.)

Abstraímos, portanto, temporariamente da questão do egoísmo ou do altruísmo e ocupamo-nos agora apenas com a pergunta da coordenação das economias autónomas que estão todas a operar individualmente segundo o princípio económico. Uma das opiniões fundamentais nega a harmonia conforme o princípio económico entre as ações das pessoas individuais; a outra insiste nela.

Ambas estão erradas. Ambas acreditam numa dada construção existente do mundo no sentido em que o afirmam.

No entanto, a análise dos factos mostrou que depende das respetivas formas de ordem realizadas se é possível estabelecer a harmonia ou não. Portanto, não temos de aceitar desarmonia ou harmonia como um dado de política económica. Pelo contrário, a *tarefa* importante consiste em realizar formas de ordem no âmbito das quais surge uma harmonia.

IV. Interesse Individual e Interesse Global

A. O Conflito

1. A dona de casa que compra hoje no mercado batatas, feijões e outros bens de consumo; o empresário que hoje emprega um trabalhador ou vende uma máquina ao preço de 800 DM; o comerciante que compra essa máquina – todos eles planeiam e agem conforme o interesse individual do seu agregado familiar ou da sua empresa. Estão a agir de modo “egoísta” ou “por interesse próprio”? Talvez sim, talvez não. É difícil descobrir isso do exterior. Talvez a dona de casa, ao fazer compras, esteja apenas a pensar nela própria; talvez esteja a agir a favor de outros, mais precisamente a favor dos outros membros do seu agregado familiar. Semelhante é o caso do fabricante de máquinas que quando vende a máquina está talvez a pensar apenas em si próprio ou na sua família, talvez sobretudo na sua empresa e nos seus empregados. O planeamento e a ação estão sempre orientados para um determinado objetivo da economia autónoma, o que, no entanto, não quer dizer de maneira alguma que se esteja necessariamente a agir de modo egoísta ou por interesse próprio.

Trate-se de agricultor, empresário ou retalhista, hoje em dia todos eles fazem parte de *um único* processo de trabalho interligado. Todos trabalham apenas para a sua área muito reduzida; mas todos trabalham para obter bens que foram produzidos por pessoas que não conhecem e elas, por seu turno, trabalham igualmente apenas para o seu próprio pequeno mundo. E todos juntos têm interesse em que este processo económico global resolva a escassez existente da melhor forma possível.

Não se pode negar que existe efetivamente muitas vezes um conflito entre o “interesse individual” e o “interesse global”. Assim, por exemplo, quando algumas firmas produzem bens de luxo quando muitos agregados familiares ainda não possuem géneros alimentícios e vestuário suficientes. É óbvio que nesta situação mão-de-obra e meios de produção não estão a ser aplicados para satisfazer as necessidades particularmente urgentes. Ou, por exemplo, a direção de um *pool* destrói trigo enquanto muitos agregados familiares precisam urgentemente de pão de trigo. A direção do *pool* está provavelmente a agir segundo o seu interesse individual de rentabilidade, prestando simultaneamente um serviço aos agricultores de trigo que lhe estão associados. Todavia, em resultado da destruição de reservas de trigo, o grande número de agregados familiares que compra está a ser pior abastecido. Em geral, a escassez de bens está a ser resolvida de maneira menos eficiente do que seria possível. Como é que tais conflitos entre o interesse individual e o interesse global podem ser eliminados?

(Sabe-se que é difícil conferir um determinado conteúdo a conceitos como “interesse global” ou “produtividade” ou também “produtividade económica” ou “utilidade social”. Existe uma vasta literatura teórica que dá orienta-

ções sobre esta questão, por exemplo *Wieser e Pigou*. Interessante neste contexto é também o instrumento mental do excedente do consumidor de *Marshall*¹⁵⁶. Para a política económica o conceito do “interesse global” é indispensável, e o problema indicado sobre a relação entre o interesse individual e o interesse global é um problema da vida real que não se pode fazer desaparecer com referência a dificuldades de definição. Estas dificuldades têm a ver sobretudo com o facto de que o valor atribuído aos bens varia com os diferentes níveis de rendimento. Para os fins de política económica, a nossa descrição será suficiente.)

2. Porém, o problema é ainda maior. As manifestações do interesse individual não só podem entrar em conflito com o interesse global, mas também prejudicar outras ordens. Imaginemos que um monopólio ou também uma empresa individual sirvam o seu interesse individual ao estabelecer as suas condições gerais de negócio. Podem, no entanto, infringir com isto a esfera jurídica de outros e reduzir o âmbito de vigência da ordem jurídica existente estabelecida pelo Estado. Novamente impõe-se o fenómeno da interdependência das ordens. É possível que uma grande firma que no seguimento do seu interesse individual experimente uma grande expansão leve a que a estrutura social de uma região seja destruída pela formação de uma grande cidade. De novo surge um conflito: entre o interesse económico individual e a construção bem estruturada de um país.

¹⁵⁶ *A. Marshall*, *Principles of Economics*, 8.^a ed., 1925, pp. 124 e segts., pp. 467 e segts, pp. 810, nota 2, assim como a interessante aplicação deste instrumento aos problemas do monopólio e do comércio internacional por parte de *Barone* em *Grundzüge der theoretischen Nationalökonomie*, 1927, §§ 16-18, 88-90, 157-207.

B. Crítica da Política do Laissez-Faire

1. Será que os defensores do *laissez-faire* não se aperceberam deste conflito? Num capítulo famoso da sua Teoria dos Sentimentos Éticos, *Adam Smith* descreveu “como o orgulhoso e insensível proprietário rural contempla os seus vastos campos e, sem pensar nas necessidades dos seus irmãos, imagina-se a ele próprio a consumir toda a colheita que está a crescer nesses campos”. E a narração continua. Conta-se como este senhorio não consegue consumir tudo o que está a ser cultivado, como se vê obrigado a vender a maior parte, como com isso sustenta muitas outras pessoas e como assim, sem querer, serve o interesse geral. Esta frase é generalizada. *Smith* fala do egoísmo e da avareza naturais dos ricos e do facto de, embora eles não desejem mais nada do que satisfazer os seus próprios apetites frívolos e insaciáveis, mesmo assim servem com todos os seus esforços também aos pobres que então estão a ser mais bem abastecidos com géneros alimentícios. “Por uma mão invisível são guiados ao ponto de realizar quase a mesma distribuição dos bens necessários para a subsistência que se teria estabelecido se a terra tivesse sido distribuída em partes iguais entre todos os seus habitantes; e deste modo eles promovem, sem o saber, o interesse da sociedade, providenciando os bens para a procriação da espécie”¹⁵⁷.

¹⁵⁷ *A. Smith*, *Theorie der ethischen Gefühle*, 4.^a parte, 1.^o capítulo; ver também *Reichtum der Nationen*, 4.^o Livro, capítulos 8 e 9; sobre isto ainda: *E. v. Philippovich* em “*Grundriß der Sozialökonomik*”, 1.^a Secção I, 1 e *H. Waentig*, *Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im 19. Jahrhundert*, 1908, 2.^a parte.

As consequências desta opinião manifestam-se numa política económica, como por exemplo a que é expressa nas Instruções de Negócio da Prússia de 1808. “É sempre o mais benéfico para o Estado e os seus membros deixar as profissões de cada vez seguirem o seu caminho natural, quer dizer, não favorecer ou elevar nenhuma delas por meio de apoios especiais preferenciais, mas também não limitar nenhuma na sua criação, no seu funcionamento e na sua expansão, desde que com isso o princípio de direito não seja violado ou desde que não infrinjam a religião, os bons costumes ou a constituição do Estado”.

2. Esta tentativa da política económica do *laissez-faire* para resolver o problema abrange dois elementos.

Apenas com o livre desenvolvimento das forças espontâneas, ou seja, apenas quando o interesse individual possa agir livremente será possível fomentar o interesse global. A opressão da liberdade individual como a política do mercantilismo, por exemplo, a praticou, com um número interminável de regulamentos, sufoca os interesses individuais dos muitos agregados familiares e empresas que são os motores do processo económico e que tanto melhor o põem em marcha e tanto melhor servem o interesse comum quanto mais livremente puderem funcionar. Este é um dos pensamentos.

O outro: estas forças que se desenvolvem livremente e que são indispensáveis para a realização do interesse global entram automaticamente em harmonia umas com as outras. Por conseguinte, a questão da qual partimos resolve-se por si própria através do mecanismo do mercado, do jogo da oferta e da procura que estabelece o equilíbrio dos muitos interesses individuais.

3. A ideia da política do *laissez-faire* tem sido frequentemente abusada por parte de interessados, por exemplo por empresários, evocando o interesse da sua liberdade, mas supostamente também do interesse global, se se viravam contra medidas de política social do Estado. Mas não se deve julgar uma ideia e uma política económica pela sua utilização abusiva. Quando *Treitschke*¹⁵⁸, por exemplo, combate esta política com *pathos* moral e sugere que os defensores principais do ideal do *laissez-faire* enquanto individualistas não se aperceberam do interesse global, a crítica é dirigida numa direção completamente errada. Porque os criticados pretendiam com a sua política precisamente servir o interesse geral e combatiam o intervencionismo do mercantilismo em que o interesse individual dos “comerciantes e fabricantes” se impunha contra o interesse comum. “Não é difícil averiguar quem foram os inventores de todo este sistema mercantil. Não os consumidores, como podemos imaginar, cujos interesses foram totalmente desleixados, mas antes os produtores cujos interesses foram tão cuidadosamente preservados; e entre estes últimos os nossos comerciantes e fabricantes eram os artistas principais. Nas normas do mercantilismo foram assegurados sobretudo os interesses dos nossos fabricantes, tendo sido sacrificados a seu favor os interesses tanto dos consumidores como também os de várias outras classes de produtores” (*A. Smith*). Pregar contra o egoísmo, a ganância capitalista e semelhantes não ajuda a resolver o problema de como harmonizar o interesse individual e o interesse global.

¹⁵⁸ Ver *H. v. Treitschke*, *Deutsche Geschichte*, nova ed., 1927, Vol. 1.

4. A crítica habitual não é suficiente. Tentemos aprofundar mais. Começaremos com o segundo pensamento. O interesse individual dos agregados familiares e das empresas funciona em dois sentidos: por exemplo, o operário vai todos os dias à fábrica onde trabalha e recebe o seu salário; o diretor de uma fábrica química vende produtos químicos, dá instruções de produção, etc. Mas, simultaneamente, o interesse individual manifesta-se também noutra direção. Porque ambos tentam também melhorar a sua posição no mercado. O fabricante, por exemplo, desenvolve um processo secreto ou associa-se a cartéis ou compra um concorrente; o operário quer assegurar para si uma melhor posição no mercado juntando-se a um sindicato. Portanto, o interesse individual afirma-se não apenas no processo económico, mas também na criação da posição de mercado ou da situação em que o agregado familiar ou a empresa se encontra.

Ora, quanto o interesse individual na configuração da posição de mercado se manifesta numa “tendência para formar um monopólio”, pode entrar em contradição com o interesse comum. Porque se trata então da conquista de posições de poder. Quanto mais poder os indivíduos possuírem, tanto maior será o perigo de surgir um conflito entre o interesse individual e o interesse comum ¹⁵⁹.

Semelhante, embora algo diferente, é a situação quando, devido à ação do interesse individual, mas não devido à vontade de poder, surgirem formas no âmbito das quais o interesse comum não é assegurado. Conhece-

¹⁵⁹ Sobre este problema, do ponto de vista histórico e de princípio: *J. Höffner*, *Wirtschaftsethik und Monopole im 15. und 16. Jahrhundert*, 1941.

se esta situação no desenvolvimento moderno do sistema monetário. Sobre isto também já falámos em pormenor. Por meio da crescente realização de um sistema monetário em que a criação diária do dinheiro acontece através da concessão de créditos e em que diariamente desaparece moeda através da concessão de créditos, surge o perigo de os bancos, embora estejam a atuar corretamente em termos do seu interesse individual, estarem com isso a prejudicar o interesse global. Por exemplo, pode numa situação de um crescente aumento da quantidade de moeda, com os níveis de preços a subir e uma liquidez dos bancos cada vez maior, corresponder perfeitamente ao interesse individual dos bancos aumentar os créditos ainda mais, enquanto o interesse global exigiria uma contração da quantidade de moeda. Seria insensato censurar os bancos por causa disso. Dentro dos limites da forma existente estão a agir corretamente e o gerente do banco não está de forma alguma a atuar de forma “egoísta”, mas antes no bem entendido interesse do banco e dos seus colaboradores. Mas a forma é defeituosa, originando um conflito entre o interesse individual e o interesse global. O mesmo é válido para o caso da deflação. O banqueiro individual deve esforçar-se por manter a liquidez do seu banco. Consequentemente, cancela créditos. Todavia, fazendo isto e tentando reduzir o número de devedores do banco, acaba por aumentar o mal generalizado da deflação. Porque a restituição dos créditos diminui a quantidade de dinheiro em circulação. O próprio banqueiro sofre a reação desse aumento da deflação porque aumenta o número de devedores que irão ficar pior. Mas sobretudo este ato, que do ponto de vista da economia individual é correto, não serve o interesse comum.

Portanto, devido à ação económica individual espontânea, ou seja, devido à afirmação do interesse individual, surgiram também no aparelho monetário e bancário formas dentro de cujos limites o processo económico diário que se segue já não é dirigido de modo a que o interesse individual e o interesse geral estejam em harmonia.

Revela-se assim o erro fundamental do segundo elemento do pensamento da política do *laissez-faire*: não se confirma que a “mão invisível” sem mais nem menos crie formas no âmbito das quais o interesse individual e o interesse geral se ajustem um ao outro.

5. No entanto, embora seja preciso censurar o segundo elemento do pensamento da política do *laissez-faire*, o primeiro é inteiramente correto. Quando os agregados familiares e empresas individuais não puderem operar autonomamente em termos de economia e quando as pessoas individuais não puderem agir livremente, o interesse global sairá prejudicado. A aspiração natural do homem de se realizar a si próprio e de desenvolver as suas forças é imprescindível para a um nível geral alcançar um abastecimento satisfatório com bens. Em todas as épocas – seja no tardio Império Romano, na época do mercantilismo ou na nossa época – a repressão dessas forças sempre se revelou prejudicial. É tão despropositado difamar estas forças como louvá-las. É possível que haja nelas um verdadeiro esforço de ajudar aos outros ou que haja só o “interesse próprio” ou o puro egoísmo a funcionar; seja como for, estas são as forças mais vigorosas de que os que pensam e atuam necessitam para resolver a questão da escassez económica em que a humanidade está a viver.

Deste modo a crítica da política do *laissez-faire* traz um resultado negativo e a um resultado positivo. Passa a ser a grande tarefa da política económica orientar as forças oriundas do interesse individual para tais caminhos que favoreçam o interesse comum, ou seja, para que aconteça uma coordenação razoável dos interesses individuais.

Com esta crítica aproximamo-nos de pensamentos que *Kant*, vindo de um lado totalmente diferente, desenvolveu na sua doutrina do Direito e do Estado. Segundo a sua opinião, é tarefa do Estado encontrar uma forma em cujos limites possa haver um convívio social e simultaneamente a maior margem possível para o livre desenvolvimento das forças individuais. A liberdade absoluta do Estado natural deve ser reduzida por leis que protejam o indivíduo da arbitrariedade de outros. Por outro lado, no entanto, a livre ação dos muitos indivíduos em concorrência uns com os outros deve promover a sociedade ¹⁶⁰. Também sobre este aspeto fica claro que estabelecer a ordem livre é uma tarefa.

C. Interesse Individual e Interesse Geral na Economia de Controlo Central

1. A crítica ao *laissez-faire* era outra; mais precisamente, sumária. Já na época do mercantilismo, mais tarde por parte do socialismo dos séculos XIX e XX e, por fim, pela doutrina do pleno emprego, negava-se geralmente que fosse possível servir o interesse global a partir do interesse individual.

¹⁶⁰ Ver por exemplo *I. Kant*, *Idee zu einer allgemeinen Gechichte in weltbürgerlicher Absicht*, 1784.

Consequentemente, segundo a opinião contrária, deveria ser diretamente a classe dirigente a estabelecer o planeamento do processo económico global e a dar as instruções decisivas para fazer valer o interesse comum ¹⁶¹. Uma observação mais pormenorizada revelaria que os defensores da economia de administração central estão divididos relativamente a este assunto: uns são da opinião de que a camada de líderes seria capaz de reconhecer o interesse global e estaria disposta a realizá-lo. Uma outra opinião cujos inícios já se encontram em *Rousseau* e *St.-Just* defende que os líderes devem determinar o que é o interesse global. Quando – como pretende *Rousseau* – o contrato social leva a que cada indivíduo com todos os seus direitos fique absorvido na comunidade, é perfeitamente coerente deixar simplesmente os líderes da sociedade ou do Estado ou da economia de administração central definir o que é o interesse geral. Não seriam, portanto, os indivíduos, não os consumidores – quer dizer, todas as pessoas –, mas sim a classe de dirigentes que decide o que é o interesse geral.

2. Esta opinião generalizada de que os órgãos da administração central defendem o interesse geral – seja estabelecido de forma autoritária ou correspondente à vontade geral do povo – faz parte dos fundamentos de todas as ordens económicas da nossa época que pertencem ao tipo de administração central.

¹⁶¹ Assim já os mercantilistas – *E. F. Heckscher*, op. cit., vol. 2, pp. 290 e segts. Sobre os jacobinos: *H. Taine*, *Die Entstehung des modernen Frankreich*, trad. alemã, 2.^a ed. 1894, 2.^o vol., 3.^a secção; *Doctrine St.-Simonienne* I, pp. 102, 249 e segts. e recentemente *J. M. Keynes*, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung*, 1936.

É inteiramente compreensível que a própria camada de líderes esteja sempre a afirmar que está a defender o interesse comum. Porque é exatamente esta pretensão que a legitima. Não obstante, teremos de perguntar se esta pretensão tem razão de ser. Nos mais recentes debates esta questão está a ser empurrada para o segundo plano pela crítica do “capitalismo” ou do “espírito capitalista” e semelhantes. Então parece evidente que a eliminação dos interesses individuais dos agregados familiares e das empresas e a sua substituição pelo planeamento central está, sem a menor dúvida, a realizar o interesse geral. Perante esta opinião e com base na experiência precisamente dos últimos tempos, devem constatar-se os seguintes pontos:

a) A camada de dirigentes na economia de administração central é um grupo de poder não controlado. Existem todas as condições para que sem nenhum respeito faça valer o *seu próprio* interesse, ou seja a sua vontade de poder.

b) No entanto, mesmo no caso de existir a vontade de servir o interesse geral, não é possível reconhecer este interesse geral.

c) Se supusermos, porém, que é realmente possível reconhecer o interesse geral, não seria possível realizá-lo na economia de administração central.

Um exemplo: na proposta de lei sobre a nacionalização da indústria siderúrgica inglesa de 1948, a cláusula 3 trata das obrigações gerais da nova corporação siderúrgica a ser fundada. Estas obrigações são: “É a obrigação geral da corporação exercer os seus poderes de modo a que os produtos vindos das fábricas estejam disponíveis em tais quantidades assim como que sejam de tal tipo,

qualidade e dimensões e a tais preços que a corporação considera serem melhores para, sob cada aspeto, servir o interesse público”. Como é que a corporação – mesmo supondo que tenha a melhor das vontades – pretende averiguar o que neste contexto é o interesse público? E, mesmo se fosse possível averiguar isto, como poderia saber quais as quantidades de carris, aço para a construção civil, chapas etc. e quais os preços que sob todos os aspetos servem o interesse público? Os funcionários farão a sua avaliação globalmente; e é tudo.

d) Mesmo abstraindo de todos estes pontos críticos, ainda restaria no fim mais um defeito fundamental da economia de administração central: o facto de que a força essencial que serve o interesse comum, ou seja, o interesse individual e a autonomia das pessoas na economia de administração central é excluída. Instruções de trabalho centrais dirigem os trabalhadores para os seus lugares de trabalho e atribuem-lhes os seus bens de consumo. A vontade espontânea de melhorar a sua situação já não se pode fazer valer ¹⁶².

¹⁶² Por ocasião de uma conversa sobre os saint-simonistas, a 20 de outubro de 1830, *Goethe* exprimiu a sua opinião a *Eckermann* sobre o problema. “A orientação principal da sua doutrina” disse *Eckermann* sobre os saint-simonistas parece ir no sentido de que cada um deveria trabalhar para a felicidade do todo como condição imprescindível da sua própria felicidade”. A isto *Goethe* respondeu: “Eu pensaria que cada um deveria começar consigo próprio e primeiro procurar a sua própria felicidade, da qual por fim nascerá infalivelmente a felicidade do todo. De resto, aquela doutrina parece-me ser inteiramente pouco prática e não viável. Contradiz toda a natureza, toda a experiência e toda a marcha do mundo desde há milhares de anos. Se apenas cada um enquanto indivíduo fizer a sua obrigação e cada um for bem comportado e eficiente apenas no âmbito mais próximo da sua profissão, a comunidade estará de boa saúde. Na minha profissão como escritor nunca perguntei: o que é que a grande multidão quer e como é que estou a servir a comunidade? Antes tentei sempre apenas

Este defeito já se descobriu cedo. Será possível eliminá-lo dentro dos limites da economia de administração central? Tentaram-se dois métodos, exatamente opostos. O primeiro consiste em formar um novo Homem através da educação, da legislação, da propaganda como meio de desviar o seu pensamento, os seus sentimentos e as suas convicções do seu interesse individual e orientá-los para o interesse global que for válido como tal conforme as instruções da camada de líderes. “Batalhas de produção”, permanente “formação” também dos adultos deverão possibilitar que as pessoas sigam as ordens dos órgãos da administração central com a mesma intensidade com que anteriormente tinham seguido os impulsos dos seus interesses individuais.

Se este método se concentra totalmente na opressão do interesse individual, o segundo método visa mobilizar o interesse individual através de, por exemplo, organizar concursos entre os trabalhadores ou entre as empresas. Mas seja qual for o método escolhido – relativamente ao desenvolvimento das forças espontâneas do Homem a economia de administração central não consegue de maneira alguma competir com a economia livre.

tornar-me a mim próprio mais compreensivo e melhor e depois dizer sempre apenas aquilo que tinha percebido como sendo bom e verdadeiro. Certamente, e não quero negar isso, isto teve efeito e utilidade em vastos círculos. No entanto, esse não foi o objetivo, mas sim a *consequência* totalmente inevitável como acontece com todos os efeitos de forças naturais”. A conversa termina com a seguinte frase de *Goethe*: “Mas a minha doutrina por enquanto é esta: que o pai providencie para a sua casa, o artesão para os seus clientes, o sacerdote para o amor pelo próximo e que a polícia não perturbe a paz!”

Em geral o seguinte é válido: onde parece existir uma força da economia de administração central, existe de facto uma perigosa fraqueza. A intenção de dirigir o trabalho e os meios de produção materiais para o interesse global fracassa; falta a vontade ou a capacidade ou ambas. E o interesse individual não é exterminado; antes pelo contrário, manifesta-se sobretudo de forma decidida nas instruções do grupo dominante de funcionários.

3. A política do *laissez-faire* mobilizava as forças de interesse individual para fomentar o interesse global. Subestimava o perigo de que o interesse individual se pudesse virar contra o interesse global. Em oposição a isto, a política da economia de administração central oprime parcialmente o interesse individual, mais precisamente o dos dominados – enquanto que esse na camada de dirigentes pode proliferar tanto mais quanto estas pessoas dispõem de considerável poder. Consequentemente, aqui o desenvolvimento do interesse individual só é possível numa camada mais restrita. De resto, a economia de administração central não é capaz de diminuir de forma satisfatória a tensão entre as necessidades e a sua satisfação que corresponde sempre ao interesse geral. Não consegue, portanto, alcançar o interesse geral para o qual deve ser diretamente orientada apenas em determinados casos – como acontece no caso do *laissez-faire* – que devem ser indicados com precisão, mas falha o alvo na generalidade. Para além disso a economia de administração central destrói também outras ordens que servem a comunidade, nomeadamente a ordem do direito.

D. Entidades Autónomas de Administração e Altruísmo

Depois do que aqui foi dito não é preciso nenhuma prova pormenorizada para demonstrar que o problema também não pode ser resolvido por meio de corporações coercivas, de uma estrutura corporativa da economia, da reunião de diversos grupos de interesses em associações diretivas semipúblicas e tentativas similares para estabelecer um estado entre o planeamento central e a liberdade ¹⁶³.

Não obstante, algumas pessoas – e entre elas se encontra também *Keynes* – têm esperança em que surjam indivíduos melhores, altruístas, que depois assumiriam a gerência das entidades autónomas de administração ou das corporações profissionais. Como se sabe, também os defensores do planeamento central têm repetidas vezes manifestado tais esperanças. Veremos que o problema não é resolvido com altruísmo e que mesmo sob o domínio de homens altruístas a questão fica ainda em aberto (F). De resto é válido: Como é que se quer que nasçam pessoas melhores, altruístas, quando simultaneamente se criam condições que de certeza não levam à transformação das pessoas para melhor? Os diretores de órgãos centrais de planeamento ou de corporações são munidos com um extraordinário grau de poder. Por outro lado, a maioria da restante população, ou seja, na economia de controlo central os dominados ou nas corporações as que foram coercivamente organizados, vivem mais ou

¹⁶³ Para mais pormenores, ver *K. P. Hensel*, *Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre*, em *Ordo*, 2.º vol. 1949; *F. Böhm*, *Wettbewerb und Monopolkampf*, 1933, pp. 174 e segts.

menos sem liberdade. De acordo com toda a experiência histórica existe o grande perigo de que os dirigentes sejam estragados pelo poder, e os subjugados, por outro lado, pela falta de liberdade.

E. A Ordem de Concorrência

1. Ajudar as forças espontâneas das pessoas a desenvolverem-se e ao mesmo tempo assegurar que elas não se viram contra o interesse global é o objetivo que a política da ordem de concorrência visa. Houve quem afirmasse que a ordem de concorrência apelaria exclusivamente ao egoísmo ou ao interesse próprio como força motriz ¹⁶⁴. Não é verdade. A ordem de concorrência é suficientemente realista para contar com a imensa força do egoísmo e do instinto de autoconservação, mas sabe ao mesmo tempo que no interesse individual dos agregados familiares e das empresas também há outros motivos que se manifestam. Mais: a ordem de concorrência é o único tipo de ordem que domina as forças do egoísmo. Na economia do tipo de administração central florescem o egoísmo e a vontade arbitrária da camada de líderes e da sua burocracia; igualmente nos grupos de poder da economia “livre” do *laissez-faire* ou da ordem corporativa – embora as posições de poder não tenham tanta força como no planeamento central. A ordem de concorrência, no entanto, obriga até o egoísta puro a trabalhar para o interesse comum; por exemplo, obriga

¹⁶⁴ Ver, por exemplo, *M. Scheler*.

um comerciante ou um empresário que atua de modo puramente egoísta a contribuir de forma razoável (e sem que seja sua intenção) para superar a escassez dos bens de consumo ¹⁶⁵.

2. É evidente que a ordem de concorrência nem sempre consegue – como já sublinhámos – coordenar as expressões dos interesses individuais com o interesse global.

Um diretor de fábrica, por exemplo, pode escolher o local da sua fábrica de modo a que o fumo da sua chaminé estrague o ar de uma cidade. Novamente um caso em que os efeitos do plano económico individual se fazem sentir fora dos limites do sistema de dados da economia individual. Estamos conscientes (pp. 543 e segts.) que neste contexto é necessário controlo constante por parte de políticas profissionais e sociais.

Importantes neste contexto são também os efeitos que a desigualdade dos rendimentos pode ter. Em concorrência com outros, um grossista importa artigos de seda. Procede de acordo com o interesse individual da firma; o seu planeamento mostra ser correto na medida em que confirma o cálculo económico da empresa. Todavia, no mesmo país existem necessidades urgentes das classes de rendimentos mais baixas que ainda não foram satisfeitas. Embora o fluxo dos bens esteja a ser dirigido corretamente, não está correto segundo o “interesse geral” – exatamente porque os rendimentos são distribuídos de modo desigual e por isso as necessidades se manifestam de forma muito desigual. Há diversos meios com os quais é possível tentar equilibrar a situação, por

¹⁶⁵ *F. H. Knight: The Ethics of Competition and other Essays, 1935*

exemplo, através de uma progressão dos impostos, se bem que de forma limitada, visto que progressões exageradas impediriam o investimento e com isso o processo global.

São, portanto, estes os pontos pelos quais a crítica da ordem de concorrência pode começar. É característico para os debates modernos que foram exagerados. Se, por exemplo, se deitasse toda a ordem de concorrência borda fora e se introduzisse o planeamento central para remediar estes defeitos, os defeitos seriam apenas ainda mais aumentados. No nosso último exemplo trocar-se-ia um sistema de preços que trabalha com precisão e funciona em geral de forma segura por uma direção central na qual reina a arbitrariedade das avaliações globais. Então não seriam porventura importadas ou produzidas apenas reduzidas quantidades de bens de luxo, mas todo o processo económico deixaria de ser orientado para o interesse global. Por exemplo, haveria investimentos em demasia, mas sem equilíbrio. A economia comportar-se-ia como uma pessoa que destruisse uma máquina relativamente boa por causa de determinadas falhas para a substituir por um aparelho primitivo, pouco eficiente que a põe a ela própria em perigo e possui os defeitos em graus muito mais elevados do que a máquina que destruiu.

F. A Coordenação do Interesse Individual e do Interesse Global como Tarefa da Política de Ordem

É costume considerar a tarefa que se coloca devido à tensão entre os interesses individuais e o interesse global exclusivamente como um problema da educação

ética. Fala-se da necessidade de superar o egoísmo ou a procura de lucros ou o “espírito capitalista” e espera-se que assim todas as pessoas sirvam o interesse comum. O problema de que efetivamente se trata torna-se talvez mais claro se emprendermos uma curta viagem a dois países: a Utopia A e a Utopia B.

1. Na Utopia A todas as pessoas agem apenas por impulsos do egoísmo e do interesse próprio. O “interesse individual” aqui é, portanto, puramente egoísta. Não existe nenhuma consideração pelos outros, nem no agregado familiar, nem nas empresas. Por isso também ninguém levanta a questão de como se poderá servir o interesse geral. Cada indivíduo atua naturalmente apenas para si próprio.

Numa ordem económica do tipo de administração central a classe dirigente neste país usa os seus importantes meios de poder exclusivamente para si própria; numa ordem do tipo de economia de troca os monopólios de procura nos mercados de trabalho, por exemplo, empurrariam os salários para níveis muito baixos e os monopólios de oferta tentariam sempre alcançar o ponto das mais altas receitas líquidas. Só na ordem de concorrência a multiplicidade dos interesses individuais egoístas não trabalhariam uns contra os outros, mas – como se fosse por manha – cooperariam em harmonia. Certamente seria muito difícil estabelecer uma ordem útil na Utopia A, porque ninguém procura o interesse global, ninguém, por conseguinte, assume a tarefa da política de ordem.

2. Na Utopia B, o contrário da A, encontramos uma atitude totalmente diferente das pessoas. Aqui as pessoas atuam conforme o imperativo categórico do dever ou conforme o mandamento cristão do amor. Será que isto

garante que todas as pessoas servem o interesse global? Sim, se todas vivessem em economias familiares fechadas, ou seja em economias autónomas, de forma a que cada indivíduo possa diretamente saber como é que deve agir para servir o bem geral. Nesta situação o interesse global seria igual ao bem da família ou da economia autónoma. Mas tal como a Utopia A, a Utopia B não consiste num conjunto de economias autónomas que existem uma ao lado da outra e que representam cada uma por si um pequeno universo. Antes pelo contrário, ambas as utopias possuem – como o mundo moderno – economias com divisão de trabalho onde milhões de agregados familiares e empresas cooperam de forma interligada. E neste contexto a resposta à pergunta que fizemos é: não. M. é operário e as suas ações obedecem ao mandamento cristão do amor à sua família. Não atua por egoísmo, portanto, mas sim no interesse individual do seu agregado familiar. De acordo com isso, procura o seu lugar de trabalho, de acordo com isto utiliza os seus meios. Será que serve melhor o interesse global trabalhando numa fábrica ou trabalhando numa quinta? Neste exemplo deteta-se um conflito dos deveres: ou seja, o dever perante a família ou o dever perante a comunidade. Como é que ele sabe o que é mais útil para a comunidade? Ou: o diretor de fábrica R. leva o seu dever perante os seus trabalhadores e os seus compradores muito a sério. Funciona sem exceção conforme o imperativo categórico. Mas o que é que deve produzir para melhor servir o interesse comum? O imperativo categórico também não lhe diz isto.

Embora a Utopia B seja um país em que o mais alto nível de ética é realizado, fica ainda assim em aberto a questão de saber como os interesses individuais e o in-

teresse comum podem estar em harmonia. Resolver este problema é uma tarefa da política de ordem. Dentro dos limites da ordem, cada indivíduo deve ter a possibilidade de, com as ações que, seguindo uma lei ética, desempenha no seu ambiente imediato, contribuir ao mesmo tempo para a realização do interesse comum.

Se na Utopia B uma ordem de economia de administração central estiver realizada, a classe dirigente – de maneira muito diferente do que se passava na Utopia A, esforçar-se-ia por realizar o interesse global. Naturalmente encontraria obstáculos intransponíveis, pela simples razão de que não conseguiria com as suas avaliações globais ajustar as ações económicas individuais umas às outras. Para além disso, seria necessário limitar fortemente a liberdade dos agregados familiares e das empresas, o que teria como consequência que o planeamento central entrasse em conflito com os mandamentos que cada indivíduo tem perante o seu meio imediato no agregado familiar e na empresa. A ordem de concorrência poderia também ser realizada na Utopia B. Até seria mais fácil realizá-la do que em A; exatamente porque há pessoas que pensam no interesse comum e, por isso, também no estabelecimento de uma ordem satisfatória. Na Utopia B até possíveis monopólios se esforçariam por si mesmos para conseguir o mais abundante abastecimento com bens possível, por exemplo, dos compradores.

A comparação das duas utopias revela claramente que a educação ética pode facilitar o problema da tensão entre o interesse individual e o interesse global, mas não o pode solucionar. Não pode, por exemplo, eliminar defeitos essenciais da direcção central da economia. Por outro lado, a educação ética facilita a superação do pro-

blema da ordem que aqui existe; no entanto, esta formação deve ser simultaneamente orientada para a política de ordem.

3. Das duas utopias voltamos à realidade em que encontramos elementos de ambas. Lembremo-nos daquela imagem que a Alemanha Ocidental apresentava entre finais de 1945 e 1948, quando as atribuições das instâncias centrais eram tão poucas que ninguém conseguia subsistir com elas; quando nas lojas havia pouca coisa que se pudesse comprar com dinheiro, quando os mineiros suprimiam turnos e outros trabalhadores faltavam nas fábricas durante semanas porque precisavam de ajudar um agricultor no campo ou arranjar géneros alimentícios de outra maneira. Teria sido no interesse global que os homens trabalhassem onde eram precisos com tanta urgência. Mas o interesse individual exigia intransigentemente que salvassem a própria pessoa e a família de morrer à fome.

Na simples situação do dia-a-dia manifestou-se o que o fracasso de uma ordem económica efetivamente significa. Não se deve exigir das pessoas o que somente a ordem económica consegue alcançar: estabelecer uma relação de harmonia entre o interesse individual e o interesse comum.

CONCLUSÃO

“O método de uma ciência tem uma importância muito maior do que qualquer descoberta isolada” (*Cuvier*). Assim também na ciência económica. Também neste livro o método é mais importante do que todos os pormenores – a saber o pensamento em matéria de política económica que se empenha e do qual resultam a formulação e a solução do problema.

O problema consiste – para o dizer novamente – no estabelecimento de uma ordem económica e social funcional e digna do Homem. O método consiste numa vontade ordenadora decidida que se estende, mas também se limita, à configuração das formas económicas, deixando o processo económico como tal entregue às suas próprias leis.

O facto de que a ordem de concorrência não só reconhece as regras objetivas que se manifestam no processo económico mas quer expressamente pô-las em marcha valeu-lhe frequentemente a acusação de sacrificar a liberdade do Homem de uma maneira que não é digna dele a um mecanismo inflexível. Se esta censura tivesse razão de ser, então a ordem de concorrência encontrar-se-ia na situação paradoxal de sacrificar precisamente o valor que mais de tudo visa alcançar: a liberdade do Homem.

Ora, quando se trata da liberdade do Homem, acontece sempre que há determinadas circunstâncias onde encontra a sua resistência e os seus limites. A sua natureza é precisamente que deixe a lei das coisas fazer o seu percurso ainda assim afirmando-se como é. É precisamente esta a diferença entre a liberdade e a arbitrariedade.

Mas, em segundo lugar, a tarefa da direção deste mundo industrial moderno que passou a ser tão infinitamente complicado é de uma dimensão tal que em geral excederia a força dada ao Homem se não houvesse felizmente algo como a mecânica da direção da economia do mercado que o ajudasse pelo menos numa parte da tarefa. Aqui é fácil distinguir o que o indivíduo é capaz de conseguir ou não. E só esta distinção marginal torna possível que seja efetivamente livre para as suas verdadeiras capacidades: para o livre desenvolvimento das forças individuais no processo económico – para a livre configuração das formas da economia.

Mas não haverá mesmo assim uma violação da autodeterminação do Homem no facto de ser dada tanta prioridade ao elemento económico? A resposta a isto deve ser: existe um problema inteiramente concreto, imprescindível do dia-a-dia que tem de ser resolvido: a superação da escassez económica. Da solução deste problema depende a solução de muitos outros problemas. A efetiva prioridade que a ordem de concorrência concede à necessidade económica não tem nada a ver com ideias materialistas. Aqui não há escolha: se a necessidade económica for desleixada como secundária – o que equivale a um declínio do pensamento económico –, as pessoas tornar-se-ão ainda mais dependentes da economia. Então a liberdade ficará verdadeiramente em perigo. E por

fim surgirá apenas a outra hipótese da alternativa: a economia de administração central – o totalitarismo com as suas consequências desastrosas para a liberdade do Homem.

Em oposição a isso, a preocupação da ordem de concorrência é solucionar a questão social num espírito de liberdade, salvando deste modo a liberdade em geral. Mas, quando se trata de defender a lei de uma ordem livre contra o coletivismo que está a ganhar terreno por todos os lados, é preciso que os responsáveis por esta ordem entendam também o sentido da ordem. Muitos assuntos complicados estão a intrometer-se entre o Homem moderno e os factos fundamentais e elementares do mundo em que vive. Por conseguinte, a divisa deve ser: contra o que não é elementar no pensamento – a favor das coisas efetivas! Abdicar finalmente de toda a conversa ideológica sem compromisso que se arrasta de secretária a secretária, numa versão mais bruta de jornal a jornal e em forma ainda mais bruta de assembleia eleitoral para assembleia eleitoral. Tudo isto não são mais do que fantasmas. A gente não percebe o que está em jogo e não realiza as conexões objetivas que têm de ser tomadas em consideração.

As pessoas sabem que o totalitarismo tem um programa. Não sabem ou não sabem suficientemente bem que em oposição a este existe um programa da liberdade – a ordem da concorrência. Não compreendem o problema económico-técnico que a ordem de concorrência tenta resolver ou, pelo menos, subestimam a importância que tem também em outras áreas da vida. *Mas é apenas um dos aspetos da ordem da concorrência que insiste na realização das leis objetivas da economia. O outro aspeto é*

que nela pretende realizar-se ao mesmo tempo uma vontade social e ética de ordem. E é esta junção que constitui a sua particular força. Porque uma preocupação social e ética sem ligação à lógica económica objetiva é tão ineficaz como, por outro lado, a lógica económica objetiva que não tem efeito quando não houver uma vontade social de ordem a influenciar a configuração das formas.

Mas ainda falta em todos os países uma classe de líderes que tenha percebido o que é a ordem de concorrência: não apenas enquanto ordem económica, mas também como condição prévia para uma ordem da sociedade como grande imagem oposta com a qual se pode confrontar a conceção totalitária.

É imprescindível que se entranhe na consciência comum que com a decisão a favor da economia de administração central ou a favor da ordem de concorrência se está a tomar ao mesmo tempo uma decisão referente a grandes áreas da vida – quer se saiba isso, quer não, e na maioria dos casos não se sabe. Tem de haver clareza sobre as consequências de uma decisão a favor do coletivismo.

Se não se quiser as consequências do coletivismo, a alternativa será querer que reine a lei da concorrência. E, quando se quiser que seja o mercado a dominar, as pessoas não se devem recusar a adaptar-se a ele. Não se pode querer combater a insegurança criando uma nova insegurança.

Para a defesa de uma ordem livre não temos as possibilidades dos totalitários, nem os seus meios de poder, aos quais pertence o terror, nem o entusiástico êxtase coletivo provocado pela propaganda. Por isso alguns pensam que não temos nenhuma outra atitude para

lhes opor a não ser uma resignação estoica. Mas não é assim que deve ser conduzido o combate pelo objetivo da liberdade que nos foi adjudicado. Os estoicos foram importantes – mas faltava-lhes a alegria. E alegria não pode faltar se quisermos que as pessoas tenham coragem e força suficientes para construir uma ordem livre.

Apenas uma verdadeira atitude positiva pode passar a dominar o isolamento e a paralisação. Aqui é válido o que *Schiller* disse: “Nada pode ferir o espírito a não ser aquilo que lhe rouba a liberdade, e o espírito prova a sua liberdade dando forma ao que não a tem. Onde a massa domina pesadamente e sem forma e os sombrios contornos oscilam entre limites inseguros, o medo tem a sua sede. A qualquer horror [...] o Homem é superior, desde que saiba dar-lhe forma e o torne no seu objeto.”

ANEXO

QUESTÕES FUNDAMENTAIS DA DISCUSSÃO TEÓRICA

*1. A Palavra Ordem*¹⁶⁶

A palavra “ordem” é usada num duplo sentido. Por “ordem económica” entendemos um facto concreto, dado positivamente. Ela consiste na totalidade das formas realizadas nas quais, em cada caso, o processo económico diário decorre em concreto. Assim existia uma ordem económica alemã de 1945 ou de 1900 ou de qualquer outro período económico. Examinámos sobretudo as ordens económicas dos séculos XIX e XX, que são variadas e mudam rapidamente. Foram e são muitas vezes inadequadas; frequentemente o processo económico diário não encontra nelas nenhum equilíbrio. Ou são injustas e nelas a liberdade está sob ameaça. A análise destas ordens é a base da política de ordem. Devemos considerá-la como um facto e averiguar as interligações dos factos.

A palavra “ordem” tem porém ainda outro sentido: o de ordem adequada à essência do Homem e do objeto, isto é, de uma ordem em que existe moderação e equilíbrio. Já a filosofia antiga adotou esta versão do conceito

¹⁶⁶ Esta secção coincide em grande parte com as exposições do autor na 6.ª edição de *Grundlagen der Nationalökonomie*, p. 239; edição em português *Os Fundamentos da Economia Política*, op. cit., p. 381.

de ordem. Ela procurava na multiplicidade das coisas o plano arquetetónico oculto do universo. Na Idade Média elaborou-se a ideia de *ordo*, que teve uma influência decisiva na estrutura de toda a civilização medieval. Significava reunião do diverso num todo harmonioso.

Sobretudo em períodos de falência ou injustiça das ordens positivas, esta ideia da ordem essencial, da ordem natural ou do *ordo* adquire regularmente uma grande força. O absurdo das situações concretas dá o impulso neste sentido. Procura-se a ordem que – ao contrário das ordens existentes – corresponde à razão, à natureza do Homem ou das coisas. Durante uma dessas situações desesperadas, na transição do século IV para o século V, *Santo Agostinho* desenvolveu esta ideia com particular efeito. Nos séculos XVII e XVIII opôs-se a ordem natural (*ordre naturel*) à ordem positiva (*ordre positif*); mais uma vez com grande efeito, por exemplo, nos domínios da organização do direito e do Estado, assim como da política económica. Esta ideia renasce hoje perante a necessidade urgente de encontrar para a economia industrial a ordem económica, social, jurídica e política que falta e que seja funcional e digna do Homem. As versões do conceito podem variar no decurso da história europeia – o *objetivo* da criação do conceito permanece igual ou semelhante.

Ambos os conceitos de ordem são indispensáveis: a ordem como situação de facto individual, variável da História, e a ordem enquanto *ordo*. Esta distinção dos conceitos é tão antiga porque surge quase obrigatoriamente da confrontação com a realidade concreta. As pessoas querem saber como é que são as ordens concretas e procuram uma ordem melhor. Mas o contraste

entre os dois conceitos é forte: as ordens concretas, insatisfatórias, em que as pessoas vivem de facto, e a ordem adequada e justa.

Nós separamos estes conceitos distinguindo entre as “ordens económicas” concretas e a aspiração à “ordem da economia”.

2. Ordem Instituída e Ordem Espontânea

A ordem de concorrência não se realiza por si própria. Não é, neste sentido, uma ordem natural, um *ordre naturel*. Não é suficiente realizar determinados princípios jurídicos deixando, de resto, o desenvolvimento da ordem económica entregue a si própria.

Mas num outro sentido ela é uma ordem natural ou *ordo*. Porque torna eficazes as fortes tendências que também na economia industrial pressionam no sentido da concorrência perfeita. Quando a política económica põe estas tendências a funcionar como formas de ordem faz aquilo que corresponde à natureza das coisas e do Homem.

Passou a distinguir-se entre dois tipos de ordens económicas: a ordem espontânea e a ordem instituída. Ordens espontâneas são aquelas que se formam no decurso da História sem que haja uma decisão consciente. Ordens instituídas são aquelas que, com base numa decisão global em matéria de política económica, realizam um princípio de ordem na constituição de uma economia. As ordens espontâneas são comparáveis com cidades que crescem sem plano diretor, as ordens instituídas com aquelas que são construídas conforme um plano urbanístico. Mostra-se que, embora a política da ordem

de concorrência parta de uma decisão global e estabeleça uma constituição económica, por outras palavras, embora pretenda instituir uma ordem, esta ordem instituída não se opõe ao desenvolvimento histórico. Realizando sistematicamente formas de ordem que se encontram na realidade e que, por assim dizer, pressionam para continuar a ser realizadas, esta ordem aproxima-se das ordens espontâneas. Onde a ordem de concorrência é posta em prática, a formação espontânea, por exemplo de cooperativas, alterações nas dimensões das empresas vindas de baixo são possíveis e devem acontecer. Apenas assegura que o princípio-base de ordem não seja quebrado – por exemplo, pela formação de monopólios. De forma totalmente distinta do que acontece na ordem instituída do tipo de economia de administração central, tais formações espontâneas não são ditadas do topo, mas antes livremente realizadas pelos indivíduos.

A maioria das ordens económicas na História são “espontâneas”. Formaram-se sem que antes tivesse sido idealizado um determinado plano de construção. Também a política do *laissez-faire* tinha a intenção de deixar crescer as ordens económicas e acreditava que deste modo surgiria uma ordem satisfatória e digna do Homem. Em oposição a isso, muitas ordens modernas, nomeadamente as do tipo de economia de administração central, são ordens “instituídas”. Compare-se, por exemplo, a ordem económica russa a seguir a 1928 com a da Alemanha anterior a 1914. Estas constituições económicas do tipo de administração central opõem-se frequentemente ao desenvolvimento histórico na tentativa de realizar um determinado plano de construção estabelecido.

As “ordens de concorrência” ocupam uma posição intermédia entre estes extremos. Não estamos a inventar a ordem de concorrência; antes encontramos os seus elementos na realidade concreta. Não estamos a forçar nada, apenas fazemos com que se desenvolva o que – para além de outras formas – existe na realidade. Tentamos fazer desabrochar as tendências extraordinariamente fortes no sentido da concorrência perfeita que encontramos nas próprias coisas. De entre o número limitado de formas de ordens escolhemos aquelas que se revelam adequadas. Consequentemente, o planeamento das ordens não acontece em oposição ao desenvolvimento histórico, mas a instituição da ordem é feita pela obtenção de princípios de ordem das tendências históricas que existem.

Com a política da ordem de concorrência o Estado não impõe nenhuma ordem económica, mas realiza o que de outro modo seria reprimido por outras tendências.

3. “Liberal” e “Neoliberal”

Os princípios da política económica que foram aqui expostos são às vezes denominados “liberais” ou “neoliberais”. Mas esta designação é muitas vezes tendenciosa ou não precisa.

Tendenciosa, quando os opositores querem ter a sua crítica facilitada. O “liberalismo” religioso ou político tem muitos inimigos. Nalguns países a palavra insinua ateísmo ou também a ligação a certos grupos de interesse político. A corrente da crítica do liberalismo em geral é, pois, dirigida às ordens de concorrência e à sua preparação intelectual – sem que se tenha de

pensar pela própria cabeça. Este método de crítica não é novo. Entre outros, também *Kant* já se pronunciou contra ela de forma decidida e com razão. A seguir à publicação da *Crítica da Razão Pura* havia críticos que afirmavam que *Kant* estaria a defender um “sistema de idealismo superior” como já *Berkeley* o tinha desenvolvido. As novas ideias de *Kant* foram arrumadas sob um velho nome de seita. Nos seus *Prolegomena* *Kant* categoricamente rejeita este procedimento. Fala dos vários “ismos” que estariam disponíveis “como caixões, para receber todas as novas ideias não aprovadas”. Quem quer discutir criticamente os princípios de ordem da ordem de concorrência deveria igualmente evitar acomodar estas ideias em tais caixões para as poder enterar sem ponderação. E deveria dar-se ao trabalho de tentar uma crítica própria em matéria de análise realista da economia.

Mas para além disso a designação também não é precisa. Os liberais do século XIX eram na sua maioria adeptos de uma política de *laissez-faire*. Apoiavam-se numa grande tradição; mas alguns deles eram epígonos. De um modo geral, o liberalismo daquela época não é mais do que um ramo na grande árvore da cultura europeia cujo fundamento, desde que existe, é a liberdade e que estava em perigo ou em decadência apenas quando a liberdade estava a decair. A nova situação histórica torna necessário – e foi exatamente esta ideia que se nos impôs – evitar a grave ameaça à liberdade através de novos meios positivos.

4. A Ordem de Concorrência e o Problema do Poder

Existe um “clímax do poder económico” que aumenta com a mudança da forma de ordem. Começa com a forma de mercado de concorrência perfeita. Seguem-se as fases da forma de mercado oligopolístico, depois parcialmente monopolista e monopolista. Para além disso, a elasticidade da oferta e da procura é importante para a dimensão do poder económico. A economia de administração central com propriedade privada conduz a um nível ainda mais alto da concentração de poder económico, que na economia de administração central com propriedade coletiva atinge o seu máximo. Todas estas estavam concretizadas na realidade.

A política da ordem de concorrência resolve o problema da seguinte maneira: ela reduz o poder económico através da desintegração. Mais precisamente, as esferas da operação económica quotidiana são o mais possível separadas da ação política estadual. Este é um dos métodos. O outro que é usado simultaneamente: no seguimento de pôr a concorrência em marcha ocorre no interior do domínio económico uma desconcentração que evita que se mantenham posições de poder ou que se formem novas.

Uma política económica da ordem de concorrência é, portanto, também neste contexto, totalmente oposta a uma política de condução central da economia ou a uma política de ordem corporativa, as quais pretendem ambas superar o abuso de poder privado através de mais concentração de poder.

Embora o poder económico numa ordem de concorrência seja, deste modo, diminuído através da desintegração tanto quanto é possível, há determinadas

posições de poder que são indispensáveis para a sua realização. Nem só o banco central e outras instâncias responsáveis pelo abastecimento com moeda deveriam possuir poder económico apoiado em privilégios. Também as direcções das empresas devem ter a autoridade de impor os seus planos com as suas instruções. Naturalmente que o seu poder económico na ordem de concorrência é limitado e controlado, a saber, normalmente pela concorrência, e em casos particulares pelo controlo do monopólio. Ou seja, o diretor de uma firma – que é quem oferece produtos ou quem os procura, o que se refere também à mão-de-obra – não deve possuir nenhum poder monopolístico ou parcialmente monopolístico que perturbe o funcionamento da ordem de concorrência. Não obstante – e precisamente porque as empresas nos mercados devem estar sujeitas à lei da pressão de desempenho concorrencial, – a elaboração de planos económicos para a empresa e a autorização para dar instruções não devem ser retiradas da mão da direcção. Senão, a clareza da gestão da empresa é prejudicada. A empresa perde a capacidade de adaptação sem a qual a ordem de concorrência não consegue funcionar. Consequentemente, quem quiser ter a ordem de concorrência não deve fomentar medidas legais que possibilitem esse desenvolvimento.

Para resolver o dilema do poder económico é preciso ter uma visão conjunta do poder e da ordem. O poder económico é justificado apenas na medida em que serve a construção e a manutenção da ordem de concorrência. Numa ordem económica do tipo da administração central a relação é invertida: a ordem económica é um instrumento para impor poder. Daí resul-

ta que *ninguém deve ter mais poder económico, ou menos, do que é necessário para realizar uma ordem de concorrência.*

5. Os Dados

Quem opera na economia age segundo um plano. O líder de um agregado familiar, o diretor de uma empresa estabelecem planos para dias, semanas, anos; constroem-nos com base em dados que consideram aceites; cada plano de economia individual é baseado nesses “dados do plano”. Esses dados são: as necessidades do agregado familiar em termos de alimentação, roupa, etc., a dimensão e o tipo de instalações de uma empresa, as capacidades e os conhecimentos dos trabalhadores. Mas também os preços dos produtos de que a empresa necessita, das matérias-primas e dos meios de produção produzidos que utiliza são dados para o diretor da empresa, exatamente do mesmo modo como os respetivos preços são dados para os planos dos agregados familiares. Todos estes elementos em que tais planos se baseiam são dados de planos económicos individuais.

Do ponto de vista da economia global, os planos das economias individuais são apenas planos parciais. Mas cada um deve em cada plano tomar as ações dos outros em consideração. Na economia de mercado, o meio que não só possibilita esta consideração mas também obriga a ela é o mecanismo do preço. É este que coordena os planos parciais para que formem um todo uniforme.

Se olharmos agora para o processo da coordenação dos preços individuais não do ponto de vista da economia *individual*, mas sim do ponto de vista da economia

global, veremos que os preços perdem a sua característica enquanto dados; a sua formação passa a ser um problema que tem de ser explicado pela teoria. Deve, então, distinguir-se entre os dados do plano das economias individuais e os dados do plano que, como as necessidades e o conhecimento técnico, são também dados da economia global. O diretor da fábrica também está, na prática, familiarizado com esta distinção. Reconhece, por exemplo, no conhecimento técnico que aplica na sua fábrica uma qualidade completamente diferente do que nos preços dos seus produtos e das suas matérias-primas, que sabe que não são dados absolutos.

Como dados para a consideração em termos de economia global existem apenas seis fatores ou antes grupos de fatores: as necessidades das pessoas; as dídivas e as condições da natureza; a mão-de-obra; as reservas de mercadorias de produções anteriores; mais o conhecimento técnico e, por fim, a ordem jurídica e social que pode dar sentido às ações dos sujeitos económicos e estabelece limites. Este último dado deve ser compreendido num sentido lato: refere-se não apenas às leis, aos costumes e hábitos, mas também ao espírito em que as pessoas vivem e obedecem às regras do jogo.

Os dados da economia global constituem os limites do universo económico. São aqueles elementos até aos quais a teoria tem de avançar na solução da sua tarefa que é a explicação da realidade económica. A investigação teórica da economia política *tem de* trabalhar com um limite de dados se pretender de todo ter êxito. Mas não o encontra já esboçado nem mesmo insinuado por parte de outras disciplinas, por exemplo da sociologia ou da história. Somente o trabalho no problema economi-

co leva à definição deste limite; partindo da sua própria abordagem do problema e através da análise meticulosa e focada dos factos economicamente relevantes, é forçosamente levado às condições das quais depende o processo económico. Em volta da economia de troca como um todo estão dispostos, como se fosse uma coroa, por assim dizer, os dados da economia global que determinam o decurso desta economia. O mesmo é válido para o sistema de planos da economia dirigida centralmente. “Os dados económicos globais – para o resumir e repetir – são aqueles factos que determinam o universo económico sem serem eles próprios diretamente determinados por dados económicos. A explicação teórica acaba nos dados económicos globais efetivos”¹⁶⁷.

O teórico tem de aceitar estes dados de economia global como tais, mas o *político económico* não tem de fazer isso. Pelo contrário, para ele são os pontos de partida mais apropriados para delinear as suas medidas. A política económica no sentido mais estreito, mas também no sentido mais lato, funciona precisamente através da alteração dos dados. Naturalmente que existem limites para a influência da política económica sobre os dados económicos globais. Mas nenhum destes dados é inteiramente livre de ser influenciado. Até o clima de um país pode ser alterado pela intervenção humana; tanto mais outros fatores como o número de habitantes, os seus conhecimentos e as suas capacidades, etc. O sexto dado, a ordem jurídica e social, representa o maior campo de ação para a política económica. Manejar corretamente a configuração de da-

¹⁶⁷ *Walter Eucken*, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6.^a ed., p. 156. Edição em português: *Os Fundamentos...*, op. cit., p. 251.

dos e em particular os do sexto fator constitui a arte mais importante da política económica. Uma regra-base desta arte deveria ser não partir dos dados das economias individuais, mas sim configurar as circunstâncias económicas globais sob o ponto de vista da economia global. Especial importância deve ser dada à consideração da interdependência de todos os fatores económicos. Toda a intervenção pontual é perniciosa. Visto que este processo global resulta necessariamente da constelação dos dados e que podemos em larga medida influenciá-los, somos responsáveis pelo resultado. Porém, o mecanismo de direção da economia de mercado, em contrapartida, não é responsável: este, ou seja o sistema de preços, é neutro.

6. *Processo Final*

No princípio levantámos a questão sobre se na luta ideológica das camadas dirigentes poderia de todo haver o reconhecimento de uma ordem satisfatória para a economia industrializada. Existirá a possibilidade de desenvolver algo que não sejam ideologias associadas a interesses? Foi com esta pergunta que nos aproximámos da tarefa. Não demos a resposta *a priori* e em termos metodológicos, mas por meio do trabalho no próprio objeto.

Agora – por fim – somos capazes de dar resposta à pergunta a que no início não respondemos nem sim nem não. Da análise da realidade da política económica dos últimos séculos e meio resultou a seguinte *conclusão*:

1. Mostrou-se que, devido ao reduzido número das formas de ordem, o número de possibilidades de solução é limitado e não há margem para a livre divagação do espírito.

2. As consequências que resultam da realização das diversas formas de ordem podem ser verificadas com precisão. E não apenas na medida em que se pode determinar exatamente como o processo económico decorre nas formas de ordem, ou seja, por exemplo, se encontra um equilíbrio ou não. Para além disso é também possível determinar a interdependência das ordens. Podem, por conseguinte, prever-se as tendências que da realização de uma forma de ordem económica resultam para a configuração da ordem social, da ordem do Estado e da ordem humana global.

3. Assim é possível superar a subjetividade na escolha das formas de ordem.

Para a ação em matéria de política económica resultou ainda o seguinte: *antes* de cada medida individual de política económica tem de haver clareza sobre a constituição económica geral que se pretende realizar. Todos os atos de política económica devem acontecer atendendo à ordem económica global. Independentemente de se tratar de uma medida de política social, de política comercial ou de qualquer outra política de ordem: todos os atos só podem ter um sentido quando acontecem no âmbito de uma política orientada para o estabelecimento e a manutenção de uma determinada ordem global.

Mas como é que a decisão global deve ser tomada?

Não de maneira doutrinária com base em quaisquer ideologias – assim se verifica. Também neste aspeto a política económica deveria desenvolver um novo estilo. Repetimos: a decisão global consiste em escolher a forma de ordem dominante entre o número limitado de formas de ordem. A decisão global não deve, portanto, ser tomada de forma especulativa, mas sim de maneira realista.

Porém, logo que a decisão global tenha sido tomada, deve-se agir coerentemente em conformidade com ela até ao mais pequeno pormenor. Por isso, se a decisão global tiver sido tomada a favor de uma constituição económica de concorrência, tudo o que possa prejudicar os preços nas suas relações enquanto sistema diretivo do processo económico deve ser evitado.

Uma tal operação coerente baseada na experiência é o oposto de doutrinário. Agir de maneira doutrinária quer dizer: teimar em impor a sua vontade contra os ensinamentos da experiência. Agir de forma consequente, no entanto, é agir de forma pertinente. Apenas este agir é condição prévia para o sucesso.

A CONTRIBUIÇÃO DE WALTER EUCKEN PARA A ECONOMIA POLÍTICA:

*A IDEIA DA ORDEM ECONÓMICA*¹⁶⁸

A ciência da economia política que presentemente conta com cerca de duzentos anos de existência desenvolveu-se a partir do interesse por questões de natureza *política* e *económica*.

Na chamada *Escola Clássica* da primeira metade do século XIX, cujo primeiro representante é geralmente considerado *Adam Smith* e à qual pertencem ilustres nomes como *Ricardo* e *John Stuart Mill*, as discussões sobre questões de política económica estavam inicialmente em pé de igualdade com as tentativas de compreender o decurso do processo económico por meio da análise teórica. Apenas gradualmente começou a impor-se uma rigorosa distinção entre estes dois aspetos da economia política enquanto ciência normativa e enquanto ciência meramente explicativa. Os eminentes *economistas políticos* que dominaram o campo a seguir ao período clássico, como *Jevons*, *Menger*, *Walras*, *Alfred Marshall* e outros, ocuparam-se no seu trabalho sobretudo do lado explicativo da economia política, tendo percebido que as questões de política económica também só podem ser tratadas de forma útil depois de o trabalho teórico ter sido feito.

¹⁶⁸ Este texto precedia a primeira edição do livro como "Introdução", tendo esta versão revista mais tarde sido inserida no fim da presente edição de bolso como "Apontamento Enciclopédico".

No mundo anglo-saxónico tinha-se desenvolvido, devido ao sucesso da Escola Clássica, uma sólida tradição no ramo explicativo que considerava a análise *teórica* de problemas económicos, ou seja, uma análise que aplicava o método de conclusões dedutivas a partir de premissas que deveriam ser escolhidas como sendo as mais realistas possíveis, como a tarefa principal da ciência de economia política; e também os representantes alemães desta ciência tinham na primeira metade do século XIX aderido a esta tarefa e produzido excelentes trabalhos, nomeadamente *von Thünen* e *von Mangoldt*. No entanto, aproximadamente em meados do século XIX surgiu na Alemanha uma outra corrente, a chamada *Escola Histórica*, cujo defensor mais influente na segunda metade de século era *Gustav Schmoller*. Os adeptos dessa orientação que ocupavam quase todas as cátedras nas universidades alemãs eram da opinião de que a explicação de processos científicos só poderia ser alcançada através do método característico das ciências históricas que partem do caso individual. Evidentemente, não seriam todos adversos à teoria, mas acreditavam que ela só poderia ser desenvolvida depois de detalhados estudos em matéria de história económica e que teria de ser distinta para cada época histórica. No seu trabalho prático, porém, limitavam-se a estudos de história económica, sendo que a teoria a que aspiravam como objetivo final nunca chegou a ser elaborada. Deste modo não se supera a realidade económica.

A Escola Histórica foi duramente contestada pelos teóricos; nos países de língua alemã sobretudo pela chamada *Escola Austríaca* cujo fundador, *Menger*, esteve entre os economistas que descobriram a *teoria da utilidade*

marginal. Nos anos oitenta desenvolveu-se uma disputa de métodos entre *Menger* e *Schmoller* que levantou ondas bastante altas, mas em que nenhuma parte foi capaz de convencer a outra. O resultado foi que na Alemanha não se formou nenhuma tradição sólida na investigação em matéria de política económica que pudesse ensinar às novas gerações os aspetos a que deveriam dar atenção no seu trabalho científico se quisessem resolver as questões da ciência económica através de um trabalho sucessivo contínuo. Na Áustria, a teoria, pelas mãos de *Menger*, *Wieser*, *Böhm-Bawerk*, fez progressos muito significativos; na Alemanha foi, até à eclosão da Primeira Guerra Mundial, negligenciada quase por completo. A seguir à Primeira Guerra Mundial, a investigação teórica passou a desenvolver-se novamente também na Alemanha, mas os acontecimentos políticos entre 1933 e 1945 relegaram-na mais uma vez para segundo plano e só nos últimos anos a teoria da economia política na Alemanha conseguiu recuperar de novo o nível do desenvolvimento conseguido no estrangeiro.

Também na posição em relação à política económica os economistas políticos diferiam entre si. A maioria, sob a influência da poderosa personalidade do investigador científico *Max Weber*, entendia que a função do cientista económico já não seria estabelecer objetivos para a política económica cuja definição, como se sabe, nunca pode estar livre de um juízo de valor; a sua tarefa seria apenas indicar meios e caminhos por meio dos quais os fins estabelecidos pelos políticos pudessem ser alcançados. Todavia, havia sempre uma minoria que insistia em que os economistas políticos deviam tomar posição mesmo em relação a estes fins.

A figura de *Eucken* deve ser vista sobre este pano de fundo. Nesta situação de desorientação metodológica, que até aos tempos mais recentes se fez notar na economia política alemã como herança da disputa de métodos, era precisa uma concepção simples e sobretudo dar respostas claras às perguntas sobre o que é a tarefa da economia política, o que é capaz de conseguir, como é que o domínio da vida económica está relacionado com os outros domínios da vida e, por conseguinte, como a ciência económica se relaciona com as outras ciências e, não menos importante, também o que tem para oferecer à política económica. *Walter Eucken* tinha esta concepção simples e grande, e a sua extraordinária influência – nomeadamente a sua influência sobre a política económica – devia-se, para além da sua personalidade, sobretudo ao facto de que possuía uma “imagem do mundo” completa, sólida, que formava um conjunto homogéneo.

É evidente que no início da sua carreira científica esta concepção geral ainda não estava definitivamente estabelecida. *Eucken* estava a elaborá-la gradualmente.

Durante a sua formação científica, *Eucken* seguiu inicialmente o caminho da Escola Histórica. Mas esses anos não ficaram de forma alguma perdidos para ele: o melhor da Escola Histórica – a procura da realidade – tinha-se tornado uma segunda natureza para ele; para além disso, tinha no seu próprio trabalho começado a conhecer o método desta escola e por isso sabia exatamente do que estava a falar quando mais tarde a discutiu; e, por fim, precisamente por se ter ocupado da Escola Histórica, tinha chegado à convicção de que a realidade económica só pode ser analisada através da aplicação da teoria aos fenómenos concretos.

Para *Eucken*, a tarefa da economia política continuava a ser sempre a explicação da realidade económica. Mas, como sem a teoria não é possível superar esta tarefa, não foi mais do que consequente quando em primeiro lugar se concentrou inteiramente na teoria. Na sua opinião a teoria deveria ser alargada para passar a ser um amplo instrumentário que não abrangesse apenas a investigação abstrata do equilíbrio económico, mas incluísse também a análise da formação do equilíbrio em consequência de todas as variações imagináveis de dados; de forma que quem quisesse explicar alterações da realidade económica não teria de fazer mais nada, por assim dizer, para além de procurar a respetiva parte do instrumentário e aplicá-la. *Eucken* começou a contribuir para a elaboração deste instrumentário.

A grande reviravolta política que se iniciou no princípio dos anos trinta contribuiu sem dúvida para o facto de *Eucken* voltar novamente para a questão da relação entre a teoria e a História, da qual nunca se tinha libertado por completo. Não parecia mais do que evidente para toda a gente que a realidade económica só poderia ser compreendida do ponto de vista da política, que o processo económico seria determinado pelo Estado? Para que é que serviria ainda então a teoria da economia política? No que é que ela, com as suas deduções “pálidas e abstratas” poderia contribuir para explicar os acontecimentos económicos? Não era de estranhar, de facto, que muitos dos economistas políticos mais novos virassem totalmente as costas à teoria.

Nesta situação era necessário que a ciência económica descobrisse uma nova maneira de se ocupar da pergunta sobre como poderia contribuir para explicar

a realidade económica. Ainda mais, quem quisesse ser convincente tinha de partir da observação imparcial dos fenómenos económicos concretos e daí avançar para determinar o papel da teoria económica, em vez de simplesmente elaborar *a priori* teorias sobre a relação entre uma coisa e outra. Foi por este caminho que *Eucken* chegou ao ponto fulcral da sua conceção: a ideia da *ordem económica*.

No período em que *Eucken* voltou a abordar a questão da teoria e da História desta maneira e, no âmbito do problema global, descobriu a importância da ordem económica, estavam *Franz Böhm* e *Hans Grossmann-Doerth* a ensinar em Friburgo; vindos dos estudos jurídicos, também se estavam a ocupar intensivamente das questões da ordem económica, no início independentemente de *Eucken*. Desenvolveu-se uma estreita cooperação entre os três cientistas que, perante o exterior, ficou documentada na publicação conjunta da série de textos “A Ordem da Economia”. Nesse tempo nasceu em *Eucken* a ideia de uma teoria das formas económicas (morfologia) e também já se começava a formar a ideia da interdependência das várias ordens da vida (económica, jurídica, política).

Depois deste trabalho intelectual preparatório estava *Eucken* apto para abordar o problema de História e teoria de uma maneira mais profunda do que tinha sido feito antes dele. *Eucken* não estava satisfeito com nenhuma das posições assumidas na disputa dos métodos entre *Schmoller* e *Menger*. Quando, depois de muito trabalho, publicou a sua resposta à questão nos seus “Fundamentos da Economia Política”, chegara a resposta inteiramente dele, inteiramente independente. Partindo

de uma análise dos simples factos económicos, obteve, através da “abstracção por acentuação e realce” (*Husserl*), as *formas básicas da economia*, que distinguia estritamente do *processo* económico, o qual é diferente consoante a forma de ordem realizada. Primeiro, a teoria das formas de ordem, a seguir a teoria do processo; apenas quando se procede assim é possível superar a “grande antinomia” entre as maneiras de ver individual-histórica e geral-teórica.

Com a teoria das formas de ordem, da teoria do processo económico dentro dos limites destas formas e a aplicação destas teorias à realidade económica, a tarefa analítica da economia política estava nitidamente delineada. Passou a existir o instrumentário com o qual a realidade concreta pode ser compreendida em termos teóricos. A compreensão da realidade económica cria ao mesmo tempo a possibilidade da sua configuração. Uma boa ordem económica não se forma por si própria, deve ser estabelecida. Dar forma à ordem é a grande tarefa em matéria de política económica, e fornecer a solução intelectual é a função do economista político. Determinante para o estabelecimento de uma ordem económica deve ser o facto de que a economia não existe isoladamente, mas está interligada a muitos outros domínios da vida. E visto que as diversas formas de ordem da economia pressupõem diferentes formas jurídicas e do Estado, também a relação entre as ciências económicas e outras ciências passa a estar definida de forma nova e inequívoca. Nesta área existem ainda grandes tarefas por resolver que podem ser solucionadas apenas por meio da cooperação de todas as ciências sociais. Assim, tudo encontrava o seu lugar exatamente

te definido no sistema de *Eucken*: a tarefa da economia política, o seu método, a sua posição perante a política económica e as outras ciências sociais.

O trabalho da sua vida conduziu-o quase inevitavelmente à ocupação com a questão de uma ordem livre, digna do Homem. Muito provavelmente tê-la-ia atacado mesmo se a experiência do fracasso total de todas as ordens económicas na Alemanha no período entre o fim da Segunda Guerra e a Reforma Monetária não tivessem ainda dado mais um impulso especial neste sentido. Todos os conhecimentos essenciais que *Eucken* tinha conseguido alcançar com o seu trabalho confluíram nos “Fundamentos da Política Económica”: a teoria das formas de ordem, a teoria do processo económico, a ideia da interdependência das ordens da vida e sobretudo, naturalmente, a ideia da configuração da ordem económica enquanto tarefa mais importante da política económica, ideia essa com que enfrenta com toda a determinação tanto os defensores do *laissez-faire* como os defensores da ideia de um desenvolvimento inevitável.

A amplitude do conceito, a rigorosa limitação ao essencial assim como a apaixonada solidariedade com o destino das pessoas que se sente nele fazem do livro uma obra única. Precisamente porque os problemas fugazes do dia-a-dia da política económica ficam em segundo plano relativamente ao que é essencial, este livro continuará atual por muito tempo. Está destinado a exercer uma influência duradoura sobre pensamentos e atos no campo da política económica.

FRIEDRICH A. LUTZ

A ATUALIDADE DE EUCKEN

PARA A SÉTIMA EDIÇÃO

Uma Conversa entre Ernst Joachim Mestmäcker
e Walter Oswalt

Os *Princípios da Política Económica* de Walter Eucken são considerados “clássicos” (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) das ciências económicas. Eucken aplicou a ideia kantiana de uma constituição liberal do Estado coerentemente à constituição da economia. Colocou a interdependência entre a ordem económica e a constituição do Estado no centro das atenções. Desenvolveu a ordem de concorrência como instituição com o fim de minimizar o poder económico, para tornar a liberdade económica e política das pessoas possível. Em face dos problemas de uma ordem global da economia mundial, a atualidade deste olhar interdisciplinar pouco usual nas ciências económicas torna-se evidente. Existem entretanto mais de 800 publicações sobre Eucken. Nos últimos anos foram publicadas muitas traduções das suas obras principais.

Walter Eucken pertencia ao pequeno número dos economistas que, entre 1933 e 1945, nas universidades alemãs, se opuseram ao Estado Nacional-Socialista. Desde 1948, todos os governos da República Federal da Alemanha se têm referido a Eucken como o “defensor determinante da economia de mercado” (Ludwig Erhard) e o pensador pioneiro da economia social de mercado. Também o comissário Monti da União Europeia vê a política de concorrência da União Europeia na tradição da “Escola de Friburgo” fundada por Walter Eucken e Franz Böhm.

Em que medida esta reivindicação do liberalismo constitucional de Eucken por parte da política é justificada? O que é responsável pela atualidade da sua conceção da ciência económica nos dias de hoje? Estas perguntas estão no centro de uma conversa entre Ernst-Joachim Mestmäcker e Walter Oswalt inserida na sétima edição dos *Princípios da Política Económica*.

Ernst-Joachim Mestmäcker, tendo sido assistente de Franz Böhm, é marcado pela “Escola de Friburgo” fundada por Eucken e Böhm. Na sua qualidade de um dos mais importantes juristas em direito europeu tem durante décadas não apenas analisado e comentado o desenvolvimento do direito europeu, mas também – como poucos juristas – ajudado na sua formação. Entre 1960 e 1970 Mestmäcker foi consultor especial da Comissão da CEE para as áreas de política de concorrência e harmonização jurídica, de 1974-1978 foi presidente da Comissão dos Monopólios (alemã), a seguir foi diretor do Instituto Max Planck para Direito Privado Estrangeiro e Internacional (de 1979 até 1994) e até 2002 foi presidente da Comissão para a Investigação da Concentração na Área dos Média.

WALTER OSWALT: *Professor Mestmäcker, qual é a sua opinião sobre a influência da Teoria da Ordem e da ordem de concorrência de Eucken no desenvolvimento da União Europeia?*

ERNST-JOACHIM MESTMÄCKER: Parece-me ser decisivo que a primeira base da Comunidade Europeia, o Tratado de Roma, não teria de forma nenhuma sido possível sem a Teoria da Ordem. Depois do fracas-

so das negociações sobre a comunidade política, Walter Hallstein e Konrad Adenauer mudaram para a comunidade económica. Está historicamente fundamentado que fizeram isso depois de ter percebido que a Teoria da Ordem poderia servir como possível base para uma integração que também tinha uma intenção política. Até hoje a particularidade do Tratado de Roma consiste no facto de que não se tinha apenas uma ideia para a Europa, mas de que foi de facto convertida também em normas jurídicas obrigatórias. Estas normas jurídicas europeias levam a que vastos domínios da concorrência e da política dos Estados sejam objeto de controlo judicial. Isto é um acontecimento não só do século – é um acontecimento do milénio!

Aquilo a que na jurisprudência se chama a aplicabilidade imediata das liberdades fundamentais é o instrumento que tem tido de longe o maior efeito nesta matéria: direitos individuais que se impõem ao egoísmo dos Estados. São direitos individuais relativos à participação nas relações económicas internacionais, à participação na adjudicação de obras por parte do Estado, ou contra apoios que falsificam a concorrência. Desde o princípio, a noção de que o Estado deve ser sujeito a princípios de ordem que também podem ser usados contra ele fazia parte da Teoria da Ordem.

O próprio Professor tem frequentemente chamado a atenção para o facto de que, simultaneamente com a linha tradicional da política de ordem, à qual atribui uma considerável influência sobre a UE, existe ainda uma tradição de política industrial. Vezes sem conta tem analisado criticamente o corporativismo europeu. Por exemplo, escreveu em 1988 na sua

publicação Controlo de Fusões no Mercado Comunitário entre Política de Concorrência e Política Industrial: “Na Comunidade Económica Europeia, no entanto, a política de concentração tem sempre sido encarada sob o ponto de vista de que a formação de grandes empresas deveria ser fomentada e de maneira nenhuma dificultada. [...] Antes, a grande empresa europeia é considerada também como um instrumento da influência política no mundo. O desenvolvimento das estruturas empresariais e do mercado, do progresso tecnológico e económico e da competitividade internacional da indústria europeia – assim se pode resumir esta posição – é demasiado importante para ser deixado entregue apenas, e até só em primeiro lugar, à concorrência”. Ora, estes objetivos da política europeia que aqui delineou são precisamente o contrário daquilo que Eucken nos seus Princípios da Política Económica define como sendo o primeiro princípio da política do Estado: “A política do Estado deveria ser dirigida para a dissolução de grupos de poder económicos ou para a limitação das suas funções”.

Não se poderá, por isso, chegar à conclusão de que, no que se refere à ordem de concorrência, a UE ficou atolada a meio caminho? Temos o mercado interno europeu que em muitas áreas possibilita a concorrência e destrói estruturas de poder nacionais. Mas ao mesmo tempo temos as interdependências de interesses económicos e instituições europeias que têm resultado num novo corporativismo europeu.

A meu ver é inevitável haver um certo conflito permanente – um conflito permanente entre a ideia de uma ordem social sem poder e a necessidade que existe paralelamente de ter um poder para impor essa ordem. Na Europa acresce que na tradição francesa desde o mercantilismo o potencial económico de um país, e mais

tarde também o da UE, tem sempre sido visto sob o aspeto da influência política que é possível ter com esse potencial económico. Do lado francês pensou-se desde o princípio mais na influência política, e do lado alemão aspirou-se mais à realização da política de ordem, dos princípios da economia do mercado. O conflito entre a garantia de uma sociedade livre e a limitação do poder económico aparece constantemente em novas formas. Caracteriza também o desenvolvimento das políticas de ordem e concorrência alemãs.

A diferença entre o conceito da ordem de concorrência e o da ordem económica alcançada na UE pode ser ilustrada com o exemplo da política de subvenções. Por um lado, na figura da Comissão Europeia, existe de facto uma instância no sentido da separação de poderes vertical, que pode estabelecer limites à atribuição de subvenções por parte dos Estados. Mas ao mesmo tempo a própria Comissão Europeia também é uma instância que atribui subvenções sem ser controlada. Uma política de concorrência aplicada coerentemente não negaria totalmente à UE o direito de atribuir subvenções – seja de que tipo forem? Não seria uma tal proibição de atribuir subsídios necessária também no sentido de uma separação de poderes vertical? Somente uma Comissão Europeia que não pode ela própria atribuir subvenções seria capaz de, com eficácia e digna de confiança, empenhar a sua obrigação de controlo das subvenções relativamente aos Estados-membros.

Gostaria de voltar outra vez ao seu ponto de partida: a separação de poderes e a dissolução e recondução de poder económico – na medida em que isso é possível. Neste ponto a UE tem tido um efeito que nenhum direi-

to nacional poderia alguma vez ter tido. A concorrência transfronteiras limitou indiretamente também as possibilidades de ação do Estado com as suas empresas estatais. Desta forma, o sistema da planificação aproximou-se progressivamente mais de princípios da economia de mercado. O que se alcançou com isto foi uma mudança da maneira de pensar. Nem tudo o que o Estado faz se transforma automaticamente em ouro do interesse público. Em vez disso, é necessário aproximar a atividade do Estado, através do mercado e da concorrência e das regras válidas para este efeito, de um interesse comum europeu, que é distinto dos interesses nacionais. Isto, antes de tudo, é um sucesso que não deve ser subestimado.

Neste contexto constitucional enquadra-se também a questão das subvenções. Há uns que proclamam que todas as subvenções são prejudiciais. Há outros que dizem – e isto na Alemanha resulta da tradição de Hegel – que o Estado não só deve ser um Estado de Direito, mas deve também ser compreendido como um Estado que atua. Ou seja, que deve poder exercer em grupo e em nome de todos a plenitude das oportunidades que os indivíduos têm. Neste contexto são precisamente os apoios que parecem ser o instrumento mais útil e flexível. Visto que o parlamento controla o Estado por meio da votação do orçamento, isso também não parece ser assim tão mau. Na realidade, ainda nunca foi feita a proposta de, em geral, proibir a atribuição de subvenções obrigatoriamente através de uma lei. Também neste aspeto o Tratado da CE é, antes de tudo, um gigantesco passo em frente, porque declara por princípio que as subvenções são inadmissíveis. A avaliação de subvenções dos países-membros por parte da UE baseia-se na Teoria da Ordem.

O outro ponto é que a própria UE atribui subvenções – por exemplo, através dos Fundos Estruturais ou dos Fundos Regionais. Isto sem dúvida nenhuma serve o objetivo de não permitir que surjam novas relações de dependência na Comunidade, que é constituída por Estados em fases muito distintas de desenvolvimento económico. Não é a República Federal da Alemanha que deve subvencionar a Grécia, ou a França que deve apoiar Portugal, mas sim a própria Comunidade que deve atribuir o que é necessário em termos de ajuda ao desenvolvimento.

Isso tem levantado um problema fundamental: a Comissão da UE foi concebida como uma instituição independente, que está sujeita ao direito da Comunidade e cuja tarefa é vigiar o direito da Comunidade em nome dos Estados-membros. Não foi criada para praticar uma política de subvenções e também não existem mecanismos de controlo suficiente para esse efeito. O Parlamento não dispõe de suficiente controlo e os Estados-membros simplesmente não são na prática capazes de exercer esse controlo. Por ocasião da demissão espetacular da Comissão da UE tornou-se claro que – infelizmente é preciso dizê-lo – começou a existir um pântano de corrupção. Mas nem só por causa das subvenções; há também um outro aspeto que considero uma particular falha da integração. Os Estados-membros têm estado cada vez menos dispostos a ceder direitos de soberania. Em vez de desenvolver políticas e instituições comuns, tem-se praticado uma política de simbolismo. Isto foi muito pronunciado especialmente durante a presidência de Jacques Delors. O argumento foi que a CE deveria estar presente no Mundo. Por isso, devemos dar meios financeiros à CE para que possa fazer algo numa

ou noutra área. Desta maneira empreendeu-se a política do Mediterrâneo ou deu-se a contribuição da UE para o desmantelamento da indústria atómica nos Estados da Europa de Leste ou para fomentar o turismo. Com o argumento de que de facto estava a fazer-se algo europeu, alastrou a arbitrariedade. Era sempre a Comissão que devia tratar do assunto, mas a Comissão não podia tratar do assunto e delegou muitas tarefas a privados. Um exemplo é o Programa Leonardo da Vinci. Foi criado em 1995 pelo Conselho Europeu para apoiar a formação profissional nos vários Estados-membros. O programa foi objeto de um concurso público e adjudicado à empresa AGENOR S.A. Entre os membros do Conselho de Administração da AGENOR há um representante das associações francesas para pessoal executivo, dois representantes das associações dos empregadores, assim como quatro grandes empresas francesas. Em face da generalizada má gestão, o relatório dos peritos constatou que muitas vezes já não era claro quem de facto controlava quem: a empresa de consultoria a Direção Geral responsável ou a Direção Geral a empresa. Um outro exemplo é a privatização da política do Mediterrâneo. A Comissão fundou uma empresa privada de consultoria. Este instituto tinha a tarefa de desenvolver o projeto, recebendo dinheiro para isso, com o fim de supostamente fazer algo a favor da paz no Médio Oriente. Esta privatização da política externa é, na minha opinião, o cúmulo de um desenvolvimento errado.

O que é que tem de ser feito para que no futuro tais desenvolvimentos possam ser evitados – desenvolvimentos que chegam a ser precisamente o oposto da ordem de concorrência de Eucken que os políticos estão constantemente a reivindicar?

A experiência indica que a UE faria bem em limitar-se a fazer aquilo que até agora tem conseguido fazer bem, o que também é possível realizar com os instrumentos que são conhecidos, que são o mercado interno e o sistema competitivo. De todo o resto a UE deveria abster-se. De momento, a noção de integração política não é mais do que retórica política. A UE não tem sido capaz de preencher o vácuo de poder político que tem surgido em relação à América. Seria correto se a UE pudesse dizer: “Vamos fazer apenas o mercado interno e a concorrência, assim como uma política de defesa comum”. – Isto seria um conceito.

No entanto, só será possível haver uma constituição da União Europeia comprometida com o constitucionalismo kantiano em vez de com o estadismo hegeliano, se a exigência de Eucken da separação de instituições estatais e grupos de interesse económicos for posta em prática na UE. Isto fica evidente nos exemplos dados da privatização das políticas de formação e exterior. Eucken estava convencido de que a democracia e o Estado de Direito só são possíveis se as formações de poder económicas forem dissolvidas. Assim pôde afirmar: “Não é o abuso de poder económico que tem de ser combatido, mas sim o próprio poder económico”. Mesmo quando não se queira ir tão longe como Eucken, não seria necessário abolir pelo menos todos aqueles inúmeros grémios (“comitology”) e acordos através dos quais os grupos de interesse económicos estão a participar no desenvolvimento do direito na UE nos países-membros?

A ideia de uma comissão independente que, obrigada por normas jurídicas, fosse responsável pelo facto de aquilo que ela própria faz assim como aquilo que os

Estados-membros fazem, estar sujeito à lei e ser controlado é no fundo a ideia de uma autoridade dos monopólios independente, que Böhm e Eucken submeteram no chamado Projeto Josten relativo à lei sobre os cartéis. Em geral, a noção de instituições independentes é claramente um produto do desenvolvimento pós-guerra alemão, com a sua desconfiança política perante um excessivo poder governamental.

Considero que o desenvolvimento errado consiste sobretudo no facto de que se tem atribuído à Comissão enquanto instituição independente tarefas para as quais não foi concebida. Por ocasião da espetacular demissão da Comissão, tornou-se evidente que tinha surgido um sistema de formação de vontade extraconstitucional que em larga medida escapa ao controlo do público. E isto é um indício seguro de que, mesmo dentro dos confins limitados nos quais a UE está hoje em dia a trabalhar – ou seja, no domínio da harmonização dos direitos e das várias tentativas de uma política comum – falta o Parlamento como filtro dos *lobbies*. A chamada “*comitology*” encontra-se fora do equilíbrio institucional dos órgãos comunitários e escapa às regras que estão em vigor relativamente à relação da Comunidade com os Estados-membros. Nesta área intermédia dos comités encontram-se funcionários da Comissão da CE, funcionários dos Estados-membros e representantes de forças sociais e económicas para, longe do público e largamente sem controlos, dar uma primeira forma às medidas a serem tomadas e justificadas pela comissão, ou fazê-las entrar em vigor diretamente. O número exato dos comités é tão desconhecido como a sua composição, as suas funções, o seu financiamento, os seus procedimentos e

as suas resoluções. Por toda a parte existem apenas suposições. As estimativas do número de comités oscilam entre 400 e mais de 1000. A formação de vontade da Comunidade via comités, domiciliada entre Governo, Regulamento e Administração, escapa a uma qualificação jurídica sequer minimamente exata.

Quando aqui discutimos a dissolução das engrenagens de economia e política ou uma proibição legal de subvenções económicas falamos sobre a discrepância entre a teoria reivindicada e a prática política. Podemos neste contexto chegar a duas conclusões distintas. Ou entendemos a discrepância como um resultado da divergência entre a pretensão e a realidade, que existe sempre na vida e sempre existirá; ou chegamos à conclusão de que as instituições criadas seguem um plano de construção totalmente diferente do indicado.

Não quero negar que a ideia fundamental da constituição económica baseada nos direitos dos indivíduos elaborada por Eucken, Böhm e também Rüstow tenha mudado a política económica na Europa. Não obstante, quero chamar a atenção para um facto que a reivindicação política da Escola de Friburgo para o status quo está a esquecer. Em 1946 Eucken escreveu no seu parecer Sobre a Orientação Global da Economia, que foi ignorado pela maioria dos economistas: “A diferença entre a política económica da ordem da concorrência e uma política da economia livre é maior do que tem sido a diferença entre a política económica da economia livre e a economia de controlo central durante as últimas décadas”. Portanto, para Eucken não se tratava de uma modificação da economia de mercado oligopolística, mas, sim, de uma decisão a favor de um outro sistema económico: de uma economia de mercado livre da arbitrariedade não apenas do Estado, mas também

do poder económico privado. Esta noção está sublinhada também no seu parecer Desagregação de grupos de empresas e dissolução de cartéis (parecer, que aliás, Eucken queria integrar nos Princípios da Política Económica, mas já não conseguiu fazê-lo devido à sua morte prematura). Ora, quer se rejeite ou não a desagregação dos grandes grupos empresariais que Eucken exigia como condição prévia para o arranque de uma economia de mercado livre para todas as pessoas, de qualquer maneira deve constatar-se que a ordem económica idealizada por Eucken e a ordem económica da União Europeia são dois sistemas económicos distintos.

Não, eu vejo isso de maneira diferente. Penso que, no essencial, devemos reconhecer que a CE era uma tentativa de estabelecer uma ordem económica de mercado, na qual os Estados estão sujeitos às suas normas da mesma forma que os cidadãos. Não tão fácil é a resposta à pergunta sobre quem nesta ordem pertence aos interessados e quem pertence aos garantes da ordem. Os verdadeiros possuidores do poder oligopolístico continuam a ser os Estados. Comparado com isto, o poder das empresas fica relativamente atrás. Penso que é difícil responder à pergunta sobre o que a UE pode fazer mais na área dos mercados e das empresas. No ano passado a UE impôs aos cartéis internacionais multas no valor de mil milhões. Por conseguinte, o que aí aconteceu não é brincadeira.

O Sr. Walter Oswalt, exige para além disso um programa de desagregação para empresas que são demasiado grandes e perigosas. Mas isso é uma exigência que, sob as condições da concorrência global, é grandemente ilusória. Considero fora de questão desenvolver uma política de desconcentração para empresas que operam

ao nível mundial e ao nível mundial encontram rivais que muito consideravelmente limitam a sua liberdade de ação. A situação económica que Eucken e Böhm tinham à sua frente – até aos pormenores do direito de cartéis – era caracterizada por indústrias que, conforme a sua natureza, estavam territorialmente limitadas. Hoje já não vejo grandes empresas que impossibilitem a concorrência.

Entretanto, a Comissão da UE decide evidentemente sobre se a fusão da General Electric e a Honeywell nos Estados Unidos deve ser proibida em conformidade com o controlo europeu de fusões. Para além do controlo de fusões é preciso falar sobre a dissolução de monopólios, mais precisamente sobre a dissolução de monopólios estatais e da indústria de fornecedores que lhes está associada. Se algures existir um exemplo para o facto de posições de poder serem dissolvidas é na área das telecomunicações. Na área da energia isso é muito mais difícil. Mas não conheço nenhuma empresa que sejam tão grandes, que estejam estruturadas dessa forma ou então que exerçam um tal poder nos mercados de bens ou de capitais que devam ser dissolvidas. O Dresdner Bank basicamente evitou a falência por ter sido comprado pela Allianz. O Deutsche Bank e o Commerzbank encontram-se em dificuldades muito grandes. O que é que se quer mais em termos de concorrência?

É verdade, é possível que grandes empresas que costumavam fazer lucros sob a proteção do corporativismo nacional sem de facto serem eficientes nas novas condições entrem em crise e talvez em falência. Mas, em regra, a consequência não é que grandes empresas que são pouco produtivas desapareçam

do mercado sendo substituídas por novas empresas, mas que as mais fracas entre as grandes empresas sejam engolidas pelas mais fortes em termos financeiros, o que leva a que no fim restem cada vez menos players. Apesar de todas as mudanças radicais nas estruturas de interdependências, o corporativismo continua vivo. Por exemplo, apesar da globalização, os três membros dos conselhos de administração mais poderosos da República Federal da Alemanha participam com mandatos de conselhos de administração no controlo de metade das trinta empresas do Dax. A responsabilidade por esta continuidade e esta evolução da concentração de poder é da deficiência da ordem de concorrência. Um exemplo é o mercado da electricidade. Evidentemente começa por ser um passo grandioso caírem os monopólios nacionais dos produtores de energia elétrica. No entanto, constatamos como segundo passo que os ex-monopolistas formam grupos de empresas de energia oligopolísticas ainda maiores a nível europeu. Para se conseguir estabelecer uma verdadeira concorrência em termos de capacidade seria preciso, por exemplo, – segundo os princípios da política de ordem de Eucken – retirar a rede de distribuição aos ex-monopolistas. Apenas quando a rede de distribuição estiver garantida como infraestrutura pública e mercado energético aberto é que novos pequenos fornecedores conseguirão oferecer os seus serviços sem serem discriminados. Qual é a sua opinião sobre esta questão-chave da política de ordem? Inteiramente em conformidade com a tradição corporativista, entregou-se na Alemanha a elaboração do enquadramento político aos grupos de interesse privados. Segundo o acordo das associações, os grupos de empresas de energia são autorizados a serem eles próprios a regular o acesso ao mercado. Neste momento está prevista a criação de uma nova autoridade reguladora para gerir melhor os conflitos relacionados com o acesso ao mercado.

Cargos nos conselhos de administração em si não conferem poder. Sobre a questão de saber se a nova autoridade reguladora é a solução correta pode discutir-se durante muito tempo. Mas a combinação do acordo das associações com a chamada solução de direito privado tem como resultado que cada um que queira ter ou oferecer eletricidade concorrente tenha primeiro de passar pelas instâncias. Nesta medida a solução agora proposta pela CE será provavelmente melhor do que aquela que temos com base na abertura teórica dos mercados por meio do acordo das associações. Conheço os interesses da economia da energia do meu tempo como presidente da Comissão dos Monopólios, por exemplo, quando se pôs a questão do fornecimento de energia gerada pela combinação de calor e eletricidade. Era e é uma história dolorosa. A economia energética é de facto um dos assuntos mais duros para a política de concorrência. Evidentemente, também a fusão de Ruhrgas e Eon é tudo menos uma boa solução em termos de concorrência.

Porém, dê uma vista de olhos à situação também no que se refere à relação entre a França e a Alemanha. Na França existe um monopólio do Estado, da produção, passando pelo sistema de distribuição, até ao último agregado familiar. Se uma empresa alemã quiser fazer uma oferta de eletricidade em França, terá de fazer novos investimentos em tudo e ter a esperança de a seguir encontrar agregados familiares e empresas dispostos a comprar-lhe a energia. Entretanto, a EDF está a comprar empresas de distribuição na Alemanha. Começo a pensar se, de acordo com o princípio da reciprocidade, não deveria ser proibido à EDF comprar empresas de distribuição de eletricidade aqui, enquanto na França

continuar a existir um monopólio até ao último consumidor. Neste domínio é extremamente difícil encontrar uma solução na Europa que seja satisfatória em termos de política de ordem.

Os princípios constituintes e reguladores da ordem de concorrência desenvolvidos por Eucken nos Princípios da Política Económica apresentam grandes desafios às ciências jurídicas no que se refere à realização da ordem de concorrência. A mudança de sistema de uma economia de controlo central ou de uma economia de mercado com grupos de poder para uma economia de mercado determinada pela concorrência perfeita levanta significativos problemas de transição. Mesmo depois da morte do seu amigo Walter Eucken, Franz Böhm ainda se debateu com a questão de saber como a união de grupos de empresas que, na sua opinião, se baseiam “num princípio que contraria toda a ética jurídica”, sendo para ele o “produto de uma legislação defeituosa”, pode ser permanentemente abolida. Böhm expressou a opinião de que “não é possível pensar-se em nenhuma medida legislativa da qual uma estimulação comparável da concorrência” seja expectável. Por outro lado, Böhm estava convencido de que na abolição da união de grupos de empresas surgiriam problemas de transição tão grandes que seria necessário um “planeamento estratégico cuidadoso e paciente” para uma posterior solução legislativa. Será que o Professor, como antigo assistente de Franz Böhm, considera que o objetivo dele de abolir de forma permanente as interligações dos grupos de empresas pode ser ultrapassado, quer dizer, considera que é necessário pensar na abolição do poder dos grupos de empresas?

Falei frequentemente com Böhm sobre esta questão. Ele estava a pensar numa solução que se aproximava

da proibição dos cartéis. Nos meus trabalhos sobre o direito dos grupos empresariais excluí esta possibilidade.

Eucken propôs que em sociedades anônimas com pequenos acionistas, dos quais nenhum tem uma maior influência, os gerentes ficassem pessoalmente responsáveis no caso de exercerem efetivamente o poder na empresa. O Professor já em 1958 na sua publicação Administração, Poder de Grupos de Empresas e Direitos dos Acionistas criticou esta proposta feita por Eucken. O Professor vê nela um desequilíbrio entre o risco de perda e a possibilidade de lucro a desfavor dos gerentes.

Em face das fortunas que estão em jogo, a responsabilização dos diretores em sociedades anônimas com pequenos acionistas é, na pior das hipóteses, um instrumento para fazer com que os gestores vivam na fronteira da penhora. Todavia, um pagamento dos danos que podem infligir é impossível. Na sua essência trata-se aqui do problema dos deveres de fiel depositário dos diretores. No direito americano, os deveres de fiel depositário dos diretores estavam determinados com muito rigor, mas foram no fundo iludidos pelas opções sobre ações da gerência. Para mais, este desenvolvimento infeliz está ainda a ser favorecido em termos de imposto. Por ocasião do caso gigante de fraude à volta da Enron e da empresa de auditoria Andersen nos Estados Unidos, viu-se, a meu ver, que é possível as sociedades de auditoria ficarem dependentes de grandes clientes, o que leva a que elas próprias participem em atos criminosos. Na minha opinião, um retorno à responsabilização pessoal dos auditores seria uma condição prévia para que as empresas de auditoria pudessem fazer aquilo para que existem, ou

seja, fiscalizar a gerência. É uma questão difícil se o mesmo pode ser exigido em relação a grandes sociedades de advogados. Quando uma grande sociedade de advogados vai à falência, como está presentemente a acontecer em Londres e Nova Iorque, põe-se naturalmente a questão de saber como uma coisa dessas é de todo possível. Em todo o caso, a sociedade de auditores Andersen dissolveu-se, e por conseguinte o mercado tem tido um efeito de desagregação. Mas o preço que os acionistas, os trabalhadores, mais precisamente os funcionários da empresa tiveram de pagar é enorme, e afinal todo o fundo de pensões foi extraviado. Não acredito que uma responsabilidade pessoal dos diretores pelas dívidas da empresa fizesse uma grande diferença. Mas considero que os deveres de fiel depositário, os deveres de neutralidade, a proibição de *insider trading* devem ser impostos. Para este efeito, um direito de ações e um sistema de fiscalização rigorosos são indispensáveis.

Quando temos em mente as discussões atuais sobre a responsabilização de sociedades anónimas por danos para a saúde e a destruição do ambiente, a crítica de Eucken referente à limitação da responsabilidade ganha nova atualidade. A exigência da responsabilização dos gerentes em Eucken é apenas uma parte de uma visão mais abrangente: Eucken considera que, no sentido de uma concorrência de serviços funcional, é necessário que por detrás de cada sociedade de capital haja pessoas que pessoalmente assumam a responsabilidade pela sua empresa. A responsabilidade deve ser de quem tem o poder. Não têm de ser os diretores; também podem ser maiores acionistas que, devido à sua quota de capital, tenham influência sobre a política da empresa. Hoje em dia poder-se-ia ir mais

longe neste pensamento, imaginando uma responsabilidade pró-quota também de pequenos acionistas, por exemplo, no caso de grandes danos ecológicos.

No entanto, as razões que falam contra uma tal responsabilização dos acionistas devem ser tomadas em consideração. Não se pense que a responsabilidade limitada tenha sido um produto da legislação no direito das sociedades. Antes, a responsabilidade limitada nasceu na *East India Trading Company* no momento – e precisamente no exato momento – em que a sociedade fez investimentos no ultramar, ou seja, em que criou capital fixo. Originalmente, os acionistas que participavam numa expedição eram pagos quando o navio regressava. Os investimentos levantavam um novo problema: se a sociedade no ultramar mantivesse postos de venda, fortalezas, até pequenos exércitos, seria impossível pagar lucros depois de cada expedição. Por conseguinte, assinaram-se contratos com os proprietários das quotas, segundo os quais estes assumiram uma responsabilidade limitada, podendo vender as suas quotas. A possibilidade de vender as ações foi a origem da responsabilidade limitada. É evidente: não podem existir ações fungíveis, se não for possível vendê-las sem risco de responsabilidade. Tem de se responder afirmativamente à pergunta sobre se o acionista maioritário deve ser responsabilizado, se está efetivamente a agir como gerência.

Um outro princípio constituinte da ordem de concorrência delineada nos Princípios da Política Económica, para além da responsabilidade, é o dos mercados abertos. Também aqui Eucken descreve como o Estado pode de duas maneiras

pôr a liberdade do mercado em risco. Pode diretamente – por exemplo, através de proibições de importação e taxas aduaneiras – dificultar a entrada no mercado ou permitir que haja empresas que limitam a liberdade de ação de outros participantes no mercado. Um exemplo importante são os direitos de monopólio que o Estado atribui através do direito de patentes e do direito de marcas. Eucken demonstra que, a fim de haver mercados livres, pelo menos a proteção de patentes tem de ser limitada ou o direito de patentes deve ser substituído por um sistema de licenças aberto a todos.

Uma decisão fundamental tem que ver com a pergunta sobre se se quer proteger novos conhecimentos técnicos e torná-los transacionáveis, ou não. No caso de se pretender torná-los transacionáveis, é necessário garantir um direito de exclusividade, senão não se pode dispor deles. Disto deve distinguir-se o nível de invenção, ou seja as características que uma inovação precisa de ter para que um direito de exclusividade seja justificado. Relativamente à alternativa que mencionou para a proteção da patente através do direito de exclusividade – a criação de um *pool* que atribui licenças –, é preciso decidir sobre a remuneração para os inventores. A patente permite a remuneração do inventor por via do mercado. No entanto, um problema muito mais importante parece-me ser o facto de que na Europa todo o tipo de proteção legal profissional está a ser comunitarizado e que se considera que isso é evidentemente bom. Neste contexto defenderia mais moderação na legislação.

Na sua totalidade, o sistema de proteção legal profissional tem, em parte, o efeito de limitar o acesso. Quanto mais direitos de exclusividade existirem, tanto mais

dispendioso e difícil se tornará começar uma atividade empresarial. A liberdade comum é um bem tão valioso como a proteção legal de ideias. É aí que reside o grande conflito. Por um lado queremos remunerar invenções, e pelo outro não podemos prescindir de utilizar o conhecimento existente.

Considera que se deveria fazer parar ou recuar o presente alargamento do direito das patentes até ao patentear de genes, ou também a expansão do direito de mercado a cada vez mais domínios?

A ideia programática é que se limite os direitos de exclusividade àqueles domínios nos quais, sem o estímulo de uma remuneração individual, não se pode esperar que haja produção de conhecimento. É raro hoje em dia ainda se discutir se o sistema de direitos de exclusividade realmente serve este objetivo ou se se tornou numa carga para o sistema económico – e não está certo que se tenha deixado cair este assunto.

Um tema especial é o da relação da Internet e do *copyright* referente à proteção da produção artística. Nesta área o *copyright*, em regra, não tem um efeito de exclusão do mercado. Até agora a Internet tem tido um efeito muito mais limitado do que se tinha pensado no início, porque é um médium de pesquisa. Os utilizadores da Internet estão habituados a não pagar pela sua utilização. Como se sabe, a bolsa de música Napster foi dissolvida por causa de infrações contra o direito de autor. No que toca a questões da proteção de patentes para produtos da natureza, tenho poucos conhecimentos. Não posso dizer quais são os limites nessa área. Mas no que se refere ao

domínio dos *Industrial Property Rights* – aí estou bastante seguro – já ultrapassámos a medida do razoável.

Quais são as formas da proteção de patentes que considera prejudiciais para a concorrência e que, por conseguinte, não merecem ser mantidas?

Deve examinar-se sobretudo a “proteção de pequenas patentes”, por exemplo, a proteção de padrões de utilização ou padrões de gosto. Em áreas em que não se trata de novas criações intelectuais, deveria largamente prescindir-se dos direitos de exclusividade. Contudo, a tendência é o contrário.

No primeiro relatório que foi da minha responsabilidade, a Comissão dos Monopólios elaborou um estudo sobre concentrações de patentes. Nessa ocasião constatou-se que nas indústrias intensivas de patentes – ou seja, nas indústrias farmacêutica e elétrica – as patentes transformaram-se num meio estratégico das empresas. Aí, as licenças já não são atribuídas individualmente, mas conforme as áreas de trabalho.

Trata-se, portanto, da formação de blocos de patentes. Esta formação de blocos resulta numa obstrução do mercado?

Pode ser que sim e, se assim for, será objeto do direito de limitações da concorrência.

Relativamente a medicamentos de interesse vital em países mais pobres, tem surgido um debate internacional sobre a proteção de patentes. Assim a Treatment Action Campaign (TAC) na África do Sul luta – inteiramente no sentido da ordem de

concorrência de Eucken – por mais concorrência no mercado farmacêutico. Exige que através da abolição da proteção da patente para medicamentos contra a sida os mercados sejam abertos a produtores mais pequenos de fármacos. Poderia ter sido evitada a morte de milhares de pessoas por causa de doenças como a sida e a malária nos últimos anos, porque os lucros dos oligopólios tornaram os medicamentos vitais impagáveis. Essas pessoas poderiam ter sobrevivido, se tivesse de facto existido uma concorrência de serviços nos mercados farmacêuticos.

Na indústria farmacêutica o problema começa ainda um pouco mais cedo. Refiro-me à introdução das chamadas patentes de produtos. Trata-se aqui de um novo desenvolvimento que foi compreendido na Alemanha apenas depois da Segunda Guerra Mundial. A patente de produto no fundo contradiz a ideia de que a patente deve proteger somente ideias referentes a processos técnicos ou produtos. Mas as patentes de produtos passaram a ser incontestáveis a nível internacional. Há uma internacionalização da proteção de patentes à qual nenhum país que esteja interessado na proteção de patentes para os seus próprios inventores e empresas pode subtrair-se.

Isso no fundo significa que não são as supostas pressões do mercado mundial que impedem os vários Estados de tomar medidas para diminuir os direitos de patentes e de marcas, e sim os direitos internacional e europeu. Não seria necessário, ao contrário, criar condições que permitam a alguns Estados avançar mais do que outros no sentido de minimizar o poder e promover a concorrência de serviços? Quando um Estado implementa uma medida que possibilita a concorrência e minimiza o poder no seu território, deveria, no sentido do princípio da igualdade de tra-

tamento, ser-lhe conferido o direito de proceder frente ao poder económico vindo de fora exatamente da mesma forma que procede em relação ao poder económico interno, independentemente de se tratar dos direitos da patente, da marca, de impostos ou das sociedades anónimas. Eucken era muito coerente nisso. Achava que seria necessário estabelecer uma espécie de barreira contra a entrada de poderes no mercado que não fizesse mais nada do que garantir que empresas nacionais e estrangeiras sejam efetivamente tratadas de forma igual. Assim exigiu no seu parecer Desagregação de Grupos de Empresas e Dissolução de Cartéis (1947) que, paralelamente à desagregação dos grupos de empresas na Alemanha, “seja parada e anulada a invasão de grupos de empresas internacionais vindos do Leste e do Oeste”.

Na minha opinião isso iria longe demais. A Alemanha foi o primeiro país na Europa a introduzir a convertibilidade da moeda. E isso no fundo só tem tido efeitos positivos. Não acredito que, quando se faz uma coisa boa, seja necessário demarcar-se contra as coisas más, como o senhor propõe quando fala de uma barreira contra a entrada no mercado. Imagine os efeitos que isso teria num mundo de mercados por princípio abertos. Ou está a afugentar aqueles de que precisa, ou não obtêm aqueles que quer.

Deixe-me, em relação a isso, citar uma passagem notável do diário de Leonard Miksch (3 de Dezembro de 1949): “Entre outros, Roepke levantou a seguinte questão: o que se deve fazer se o grupo Coca-Cola, por meio de uma publicidade sugestiva, ameaçar ruinar as pequenas e médias empresas da indústria de sumos de frutos na Suíça? Eucken estava a favor da proibição da publicidade de monopólios”.

Bom, com todo o respeito por Eucken, também houve propostas sérias para proibir a eletricidade para proteger a indústria das velas.

Depois de termos discutido consequências atuais da política de ordem de Eucken, com base em problemas concretos, quero para concluir voltar à pergunta sobre o que resultou do conceito da ordem de concorrência no seu todo. Numa carta datada de 3 de Fevereiro de 1950 e dirigida a Erwin von Beckerrath (na altura presidente do Conselho Científico no Ministério Federal de Economia, do qual Eucken era membro), este exigiu que o conselho "se distancie agora energeticamente da presente política económica". Leonard Miksch disse naquela altura a Walter Eucken (como anotou no seu diário em 20.12.1949): "Temos de considerar seriamente distanciar-nos do presente rumo do Governo. O Conselho de Ministros de Adenauer mostra ser cada vez mais um Governo de interessados. As influências da agricultura e da indústria pesada uniram-se. Não podemos assistir a isto por mais tempo. Posteriormente, dir-se-á que as ideias eram nossas", Alguns meses mais tarde, Eucken morreu e depois também Miksch. E está a acontecer exatamente aquilo que Miksch receava. A Escola de Friburgo está a ser responsabilizada por uma política que não é a dela. Tendo a experiência do Nacional-Socialismo, queriam uma constituição económica compatível com a Democracia e o Estado de Direito. A libertação dos preços em 1948 foi o primeiro passo nesse sentido. Mas o segundo, a abolição do corporativismo baseado em burocracias do Estado e de grupos de empresas, não aconteceu. Franz Böhm, que depois da morte de Walter Eucken lutou com determinação no Bundestag por um direito de concorrência consequente, já em 1951 criticava num parecer para Ludwig Erhard a "delegação de tarefas do

Estado em entidades de uma autonomia administrativa pura” e constatava que “certamente não será possível harmonizá-la com os princípios de uma constituição democrática”. Böhm advertia: “Se este desenvolvimento continuar, iremos obter uma estrutura política e social completamente diferente daquela que a nossa Constituição prevê. O parlamento, os partidos, em suma, todo o método legislativo e administrativo baseado em eleições gerais, será substituído por uma estrutura, por assim dizer, corporativa da comunidade”.

Tomando em consideração as circunstâncias daquele tempo, consigo compreender bastante bem as reações de Böhm ao torpedeamento ou quase-torpedeamento da legislação sobre os cartéis. Em 1948 prevalecia a impressão de que se estava no ponto zero e se podia formar o mundo conforme a nossa imagem. Mas cedo se entrou nas rivalidades da democracia parlamentar e do “amontoado de interesses”, como Böhm frequentemente lhes chamava. As belas ideias foram diluídas ou riscadas. Quando hoje em dia se olha para a política de concorrência, tem de se ter cuidado para não a criticar meramente pela razão de que no ponto de partida, em tempos, se tinha outra ideia. O processo de transpor um projeto perfeito para a realidade política e económica leva inevitavelmente a desvios que são sempre dolorosos.

A pergunta que hoje se põe é sobre se nos contentamos confortavelmente com o facto de que felizmente foi superada a economia de controlo central contra a qual Eucken e Böhm estavam a lutar. Ou se também tomamos conhecimento da parte não confortável da Teoria de Ordem de Eucken, ou seja, a sua rejeição da economia de mercado com grupos de poder e o seu

conceito de uma ordem económica com uma minimização do poder e vemos nela uma tarefa e um desafio.

Claro que sim, é evidente que isso continua a ser um desafio! Aceitá-lo significa continuar a desenvolver uma ideia aceitando conscientemente uma descontinuidade histórica. A permanente discussão de grandes ideias é necessária, se não se quiser ficar preso na realidade que, como por acaso, se desenvolveu. Mas isso implica também que se tome conhecimento da realidade alterada em relação à situação de partida.

O que é que isso quer dizer em concreto? Por exemplo, relativamente à alimentação do mundo? Milhares de empresas independentes de sementes têm desaparecido nas últimas décadas. A milhões de agricultores se nega o direito de continuar a aumentar as suas próprias sementes garantindo variedade. São cada vez menos os grupos de empresas que decidem sobre as bases da alimentação dos quais a humanidade depende. Não será vital tomar providências para que este processo de criação de poder seja invertido num processo de desconcentração?

Para esse efeito não é necessário desagregar grupos de empresas – é somente preciso que mude o direito de proteção da variedade de espécies.

A sua observação lembra a publicação de Franz Böhm As Tarefas da Economia de Mercado Livre (1951). Nessa publicação Böhm chegou à conclusão de que há importantes áreas da legislação que “obrigam os empresários a formar grupos de empresas e optar por tamanhos de empresas sobredimensionados”. Baseado no exemplo do direito fiscal, mostrou o grande

potencial de minimização de poder que é preciso aproveitar por meio de uma não-discriminação consequente: “Se nos dermos ao trabalho de reformar o nosso sistema de impostos existente de modo a que os impostos recaiam de forma absolutamente igual sobre empresas de todas as formas legais e de todos os tamanhos e toda a composição, então muitíssimos grupos de empresas e grandes empresas voluntariamente se desagregariam, obedecendo aos seus próprios e bem entendidos interesses de rentabilidade e concorrência”.

Quando fez essa observação, Franz Böhm tinha em mente o sistema de impostos sobre transações então existente e que favorecia a integração vertical. O problema foi resolvido pela transição para o presente sistema do imposto sobre transações, que tem a forma de imposto sobre o valor acrescentado.

É uma característica das ordens livres irem resolvendo os seus problemas passo a passo. Na Teoria de Ordem criada por Walter Eucken os princípios que importam para este efeito estão reunidos: a perceção dos fundamentos de uma ordem livre e a orientação da solução dos problemas individuais pela interdependência das ordens.

(Esta conversa teve lugar em setembro de 2003.)

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Albrecht, G. 88
Allais, M. 488
Amonn, A. 582
Anton, G. K. 88
Antonino Pío 361
Agostinho, Santo 660
- Barone, E. 117, 155, 173, 174,
187, 191, 192, 216, 228, 637
Bazard 242
v. Beckerath, E. 111
Berkeley 670
Berle, A. A. 570
Bismarck 302
Böhm, F. 82, 101, 236, 447,
462, 479, 487 503 506, 533
539, 553, 577, 582, 599, 601,
615, 650
v. Böhm-Bawerk, E. 292, 443,
542
Bönhasen 271
Borcherdt, H. A. 372
Braun, M.S. 60
Brescianu-Turroni, C. 292, 410
Brunner, E. 624
Buchanan, N.S. 213
Burckhardt, C.J. 376
Burckhardt, J. 319, 593, 597
- Canfora 325
Carnegie, A. 569
Cassel, G. 292, 300
Chamberlin, E. 46, 83
- Clark, C. 420
Colbert 627
Comte, A. 281, 373, 380, 384,
405, 618, 619
Confúcio 358
Cournot, A. 70, 303
Cuvier 659
- Dennison, S.R. 420
Diehl, K. 582
v. Dietze, C. 624
Dietzel, H. 61, 187
Dilthey, W. 375, 379, 619
Drucker, P.F. 420
- Eckermann 647
Edgeworth, F.Y. 185
Einaudi, L. 410
Enfantin 242
Eucken, R. 59
Eucken, W. 46, 52, 94, 99, 122,
303, 390, 427, 440, 448, 467,
565, 582, 615, 675
Eucken-Erdsiek, E. 461
- Fery, N. 92
Fisher, A.G.B. 516
Fisher, J. 469
Fossati, W. 110
Fourier, C.H. 66

Gather, G. 486
Gervinus 614
Gestrich, H. 467, 468
v. Gneist, R. 96
Gocht, R. 581
Goethe 11, 36, 349, 372, 647
Götz, H.H. 273
Graham, B. 471, 472
Graham, F. 471
Groß, H. 582
Großmann-Doerth, H. 101,
503, 513, 534, 615
Grotius 596
Grupp, R. 46

Haas, M. 628
Haberler, G. 483, 556
Hahn, A. 262, 516
Hallstein, W. 513
Hamilton, W. 503
v. Hardenberg, K.A. 628
Hart, A.G. 469, 471
Hartmann, N. 593
Haupt, G. 503
Haußmann, F. 420, 487, 527,
539
v. Hayek, F.A. 187, 236, 281,
471, 493, 599
Heckscher, E.F. 312, 381, 445,
499, 546, 628, 645
Hegel 364, 365, 368, 375, 593,
608
Heimann, E. 225
Helmholtz, H. 404
Hensel, K.P. 88, 125, 581, 623,
650
Herkner, H. 88
Hesíodo 336
v. Hippel, E. 602

Hoffmann, W. 61
Höffner, J. 641
Homburger, E. 503
v. Hornigk, P.W. 292
Huizinga, J. 344
v. Humboldt, W. 597
Hunold, A. 565

Jellinek, G. 592
Jevons, W.S. 443
Jewkes, J.K. 556
Jöhr, W.A. 235, 254, 266, 289,
292
de Jouvenel, B. 597
v. Justi, J.H.G. 303, 629

Kant 33, 36, 233, 321, 322,
555, 564, 609, 630, 644, 670
Karselt 292
Kestner, F. 82, 447, 479, 539
Keynes, J. M. 59, 112, 257, 313,
416, 427, 441, 468, 513-515,
627, 645, 650
Klebs, F. 70
Klein, F. 550
Knight, F.H. 298, 652
Koberstein, G. 117
Köstler, A. 350
Kromphardt, W. 266, 289
Kronstein, H. 485, 513, 527
Küng 292

Lampe, A. 582
Lange, O. 147, 250, 488
Lasalle, F. 589
Le Bon, G. 37
Lehnic, O. 82, 447, 479
Lenel, H.-O. 225, 581

Lenine 111, 325, 382, 462
Liefmann-Keil, E. 487, 581
Lippmann, W. 513, 597
Locke 596
Lütge, F. 582
Lutz, F.A. 162, 213, 279, 469,
518, 556

Mach, E. 614
Mac Iver, R.M. 589, 597
Machlup, F. 582
Mackenroth, G. 381
Maier, K.F. 222, 227, 292, 298,
467, 572
Mann, Th. 615
Maquiavel 302
Marco Aurélio 361
Marquardt, H. 298
Marshall, A. 443, 471, 637
Marx 34, 60, 83, 89, 247, 338,
346, 354, 365, 368, 370-371,
373, 376-377, 379, 380, 405,
408, 410, 420, 448, 493, 545,
586, 613, 614, 616
Masci, G. 408, 409
Means, G. C. 507
Meinecke, F. 302, 364
Menger, C. 185, 443
Merck, J.H. 383
Meßner, J. 273, 586
Metternich 302
Meyer, F.W. 262, 306, 516
Meyer, H. 298
Miksch, L. 29, 46, 70, 82, 121,
319, 327, 448, 462, 487, 539
Mill, J.St. 187
Mirabeau 493
v. Mises, L. 60, 256

v. Mohl, R. 95
Möller, H. 46, 83, 447
Montaigne 59
Montesquieu 596
Müller-Armack, A. 582, 607
Mussolini 110

Naphtali, F. 601
Napoleão 461
Nietzsche 363, 365
Nipperdey, H.C. 503
Noelle, E. 242

Oncken, A. 59
Ortega y Gasset, J. 37, 361

Pareto, V. 38, 187, 278, 378,
614, 621
Perroux, F. 582
Pfister, B. 539, 582
v. Philippovich, E. 638
Pigou 637
Platão 11
Polanyi, M. 159
Preiser, E. 556, 582
Prince-Smith 377
Proudhon 34
Pufendorf 596

Raiser, L. 101, 533
Ranke 350, 614
Rasch, H. 487
Rathenau, W. 112, 257, 313
Rau, K.H. 616
Reinhardt, K. 616
Ricardo, J. 172, 470
Rings, W. 40

Ritter, G. 592
Robbins, L. 300, 410, 471
Rockefeller 569
Roosevelt 111
Röpke, W. 39, 60, 213, 281,
292, 298, 420, 487, 493, 513,
539, 551, 597
Rousseau 247, 269, 454, 492,
645
Rueff, J. 279
Rüstow, A. 59, 255, 346, 493

Salin, E. 281
Scheler, M. 651
Schiller 372, 663
Schmalenbach, E. 408, 409, 417
Schmitt, A. 429, 555
Schmitt, C. 597
Schmölders, G. 543
Schmoller, G. 337, 499, 593
Schnabel, F. 96, 607
Schneider, E. 70
v. Schuckmann 87
v. Schulze-Gaevernitz, G. 61
Schumpeter, J. A. 78, 188, 192,
216, 234, 235, 250, 281, 373,
408, 432, 488, 556
Senior 582
Sering, P. 227
Simons, H. C. 462, 469, 487
Sismondi 34, 41, 60, 83, 408, 514
Smith, Adam 61, 63, 104, 354,
628, 638
Sombart, W. 374
v. Sonnenfels, J. 303
Soulavie 372
Spengler, O. 614
Spiegelhalter, F. 494
Spiethoff, A. 556

v. Stackelberg, H. 46, 70, 82,
83, 185, 292, 298, 443, 448,
489, 544, 546
v. Stein, L. 595, 597
Stigler, G. J. 443
v. Strigl, R. 92
Stucken, R. 556
St.-Just 645
St.-Simon 242, 281, 366, 373,
379, 384, 405, 618
St.-simonistas 34, 60, 242 sgts.,
281, 347, 366-368, 376, 380,
384, 405, 410

Taine, H. 35, 36, 572, 595,
597, 645
Talleyrand 302
v. Thünen, H. 88, 582
de Tocqueville, A.C. 595
Tomás de Aquino 622
v. Treitschke, H. 640
Triffin, R. 83
Trumpler, H. 550
Tschierschky, S. 487

Veit, O. 607

Waentig, H. 638
Waffenschmidt, W.G. 546
Walras, L. 443
Weber, A. 227, 429
Weber, M. 611
Weißer, G. 300
Wiedefeld, K. 483
v. Wieser, F. 117, 187, 298,
607, 637
Wolff, Chr. 627, 628

ÍNDICE REMISSIVO

Abastecimento

- , com bens 14, 15, 70, 74, 193
- , com bens de consumo 70, 229, 296, 559, 565
- , com bens e política social 565
- , com bens em países com direção central 221
- , com moeda 464, 476
- , mínimo na economia de administração central 167, 172, 229
- ótimo –, com bens de consumo 64
- Ação económica, forma e processo da 555
- Acumulação de poder económico 339
- Adaptação da produção 413, 519, 558
- Análise morfológica
 - , das lutas monopolísticas 83
 - , e análise teórica 120
- Anarquia de grupos 586
 - , do Estado 590
 - , na Alemanha 314
 - , na económica de administração central 152
- Aspiração à ordem por parte das Igrejas e da Ciência 626

Assunção de poder unilateral e bilateral 92

Atribuição de divisas 208

Automatismo

- , do mercado 534
- , dos preços 63, 105

Avaliação

- , global 138, 143, 200, 214, 226, 288, 361, 653, 658
- , na economia de controlo central 200
- questão da –, 183

Balança de pagamentos 303, 356

Balanço de quantidades na economia de administração central 125, 129, 223

Bloqueios 82, 85, 98, 311, 447, 532, 538

Bretton Woods, Tratado de 308

Cálculo

- , de quantidades na economia de administração central 223, 224
- , de rentabilidade do monopólio 69
- , de valor na economia de controlo central 23

Cálculo de custos, 70, 292 sgts.,
570
-, e responsabilidade 505
-, na concorrência 138
-, na economia de administração central 124, 135, 138, 176, 463
Cálculo económico 22, 300, 463, 543, 565
-, *ex ante* 290
-, *ex post* 290
-, das economias autónomas 81
-, na economia de administração central 132, 138, 222 sgts.
-, no monopólio individual 72
Câmbios, 179
estabilização dos -, 310, 475
mecânica dos -, 387
Capacidade ordenadora 20
Capitalismo 14, 35, 39, 40, 98, 119, 227, 230, 357, 363, 373, 377, 599, 619, 646
-, jovem 60
Cartel, Cartéis 65, 311, 314, 590, 601
-, de preços 73
-, obrigatórios 103
controlo de - 589
Decreto de 1923 sobre - 314, 526
formação de - 483, 537
legislação sobre o desmantelamento de - 26, 553
tribunal para assuntos relacionados com - 314

Ciência
-, enquanto potência ordenadora 607 sgts.
tarefa da -, 401, 609 sgts.
Classe de dirigentes 32, 37 sgts., 431
-, e direção do processo económico 352 sgts.
-, na economia de administração central 276, 277, 330, 645
-, na propriedade coletiva 253, 254
Classes profissionais 194ff., 429, 478
Codeterminação 575
Coerência dos métodos de direção 289, 290
Cogestão 575
Coletivismo 661
Comércio internacional 179 sgt., 290, 304, 306, 401
-, e coordenação dos investimentos 211
-, e economia de administração central 179 sgts., 206 sgts.
Compensações e supremacia do Estado 234 sgts.
Competições de empenho na economia de controlo central 451
Comportamento da oferta
-, anormal 342, 546, 579
-, irregular 342, 546, 579

- Concorrência 64, 65
- , através da eficiência 447
 - , como tipo de ordem 443
 - , de empenho 447
 - , de empenho na economia de administração central 86
 - , de prestação de serviço 447
 - , e substituição 412, 421, 429, 529
 - , e liberdade de contrato 497 sgts.
 - , e monopólio 75
 - , e propriedade privada 494
 - , perfeita 83, 249, 349, 360, 408, 443, 460, 533, 669
 - , predatória 85, 533, 539
 - , quando há propriedade coletiva 249 sgts
 - , restritiva 538
 - a técnica reforça a –, 410 sgts., 423, 428, 487
 - analogia à –, 532
 - fuga da –, 315
 - luta contra a –, 428, 433
 - modelo da –, 50
 - preços de –, 58, 63, 606
- Conformidade com o sistema 465, 526, 535
- Congelamento dos preços 111, 146, 389, 393
- Conjuntura 465
- flutuações de –, 560
 - política de –, 556 sgts.
 - problema da –, 203
- Conselho de trabalhadores 234
- Constância
- , da política económica 514, 559
 - , dos dados 517
- Constituição
- , da empresa 575
 - , do agregado familiar 573
 - , do mercado de trabalho 577 sgts.
 - , económica 677
 - , económica e ordem económica 589
 - , laboral 357, 573
 - , monetária 464
- Consumidores
- influência dos –, 300
 - o destronar dos –, 165
- Controlo
- , de divisas 260, 388, 460, 559
 - , de monopólios 315, 316, 527, 540, 672
 - ver tb. supervisão de monopólios
 - , dos preços 26
 - , dos preços por parte da autoridade dos monopólios 535
- Coordenação
- , de interesse individual e interesse comum 653 sgts.
 - , de planos centrais 214
 - , dos agregados familiares e das empresas 49, 63, 446

- Corporações 266, 271, 647
 –, coercivas 313, 409, 650
 –, profissionais 266 sgts., 587, 650
- Corporativas 330, 399
- Criação
 –, de dinheiro 165, 459
 –, de moeda 470
 –, de moeda e política de pleno emprego 200
- Crise, política de 35, 557
- Crises 557
 –, agrárias 25
- Custos
 –, cálculo dos 70, 292 sgts., 570
 –, comparativos 307
 –, curvas dos 79
 princípio dos 182, 292, 301
- Custos fixos da indústria moderna 417
- Custos marginais 71, 535
 –, cálculo dos 70, 71, 132, 136
 –, princípio dos 295
- Dados** 517
 –, da economia global e da economia individual 673 sgts.
- Decisão global
 –, a favor da ordem de concorrência 453
 –, conforme princípios jurídicos da Constituição 554, 610
 –, e constituição do Estado 589
- , e forma de ordem 194, 677
 –, em matéria de política económica 521, 550, 562, 667
 –, em termos da política de ordem 453, 562
- Decreto sobre os conselhos de trabalhadores 403
- Deflação
 –, e estrutura dos preços 464
 –, e o Plano de Graham 473
 –, e padrão-ouro 309
- Depressão 202, 203, 514, 557 sgts.
- Desaparecimento da propriedade privada segundo Marx 338
- Desconcentração do planeamento central 344
- Descontos de fidelidade 82, 532, 539
- Desemprego 93, 111, 201, 204, 227, 261, 264, 280
 –, em massa 204, 258, 339, 350, 557, 560, 572
- Desproporcionalidades no processo global 557
- Destruição de *stocks* 67, 448
- Diferenças de rendimento 569
- Dimensão de empresa 151
 –, e formas de ordem 424 sgts.
- Dimensão ótima de empresa e formas de ordem 526
- Direção
 –, do processo de produção 248, 249, 599

- , do processo económico 18, 21, 26, 52, 113, 248, 347, 352, 595, 603
- formas de –, 42
- mecânica de –, 261, 300, 310, 335, 341, 459, 559, 660
- mecanismo de –, 156, 676
- tarefa de –, 16
- Direção central 115-256, 276 sgts., 317, 340, 345, 347, 348, 653, 672
 - , e ordem global 245
 - , e responsabilidade 507
- Direito
 - , autocrizado da economia 533
 - , autónomo da economia 591
 - , criado pela própria economia 100
 - , de contrato 57, 195
 - , de propriedade 57, 255
 - , de patentes e *laissez-faire* 57
 - , de patentes e ordem de concorrência 25, 415, 484, 522
 - , dos impostos 510
 - desmoronamento do – na economia de administração central 361
 - mudança de conteúdo do –, 100
- Direito das sociedades 25, 28, 57
 - , e responsabilidade 503, 504
- Direitos
 - , básicos 96, 98, 237, 332, 598
 - , de liberdade 232, 320, 325, 345, 350
 - , fundamentais 96, 98, 237, 332, 598
- Distribuição
 - , do rendimento 569
 - , e segurança social 87 sgts.
 - , injusta 339
 - , justa 568
 - , na concorrência perfeita 542
 - , na economia de administração central 171 sgts., 230, 249
 - direção central da –, 279
 - mecânica de –, 541
 - problema de –, 30
- Divisão de poderes 456, 605
- Divisão de trabalho 20, 571
- Divisão de trabalho internacional, coordenação e subordinação na –, 214
- Dumping* 209, 450, 532
- Economia**
 - , de mercado 47
 - , de troca 47
 - , do plano 364
 - , familiar 76, 120, 159, 655
 - , financeira 47
 - , planeada 364
- Economia autónoma 12, 14-16, 159, 655
 - , enquanto forma de ordem 45, 359, 446
- Economia coletivista, direção de uma 117

Economia de administração central 47, 115, 116
ver tb. economia de controlo central

- , com propriedade coletiva 119, 196-198, 246 sgts., 671
- , com propriedade privada 119, 196-198, 671
- , e decisão global 239, 240, 662
- , e Estado de Direito 236 sgts.
- , e interesse global 646
- , e liberdade do pensamento 240 sgts.
- , enquanto caso de monopólio, 177, 185
- , enquanto concentração de poder económico 191

antagonismo no interior da –, 170

avaliações na –, 137, 138

camada dirigente na –, 329, 645

tendência para a –, 106, 278, 393, 599

teoria da –, 121-199

Egoísmo e bem comum 627 sgts.

Elasticidade

- , da oferta de trabalho 579
- , da procura 413

Encíclicas papais 622

Entidade autónoma de administração 266, 312, 586, 601, 650

Entidades centrais do plano 147, 230 sgts., 237 sgts., 276, 316, 330, 598

Equilíbrio

- , dos investimentos 211, 229, 287
- , dos poderes 244
- , e princípio dos custos marginais 296
- , internacional 306
- , monopolístico 71
- , na economia de administração central 153, 160, 215 sgts.

coerção substitui o –, 359

distúrbios do –, 304

falta de –, 205, 209, 217, 314, 442

quase –, 358

Escala internacional de cálculos 212

Escassez 80, 188, 207, 258

- , medidor de 22, 137, 212, 260, 335, 354

Escola Histórica 616

Esfera de liberdade 321 sgts., 452

Especialização da ciência 615, 616

Estabilidade

- , externa e interna das ordens económicas 359, 360, 391
- , do valor da moeda 464

Estabilizador da política monetária 310, 462 sgts., 560

- Estado 428 ff.
- , corporativo e ordem de concorrência 623
 - , enquanto potência ordenadora 593
 - , moderno 591, 606
 - autoridade do - , 588 sgts.
 - formação do - , 330
- Estado de Direito 95 sgts., 246, 320, 332, 554, 596
- , e economia de administração central 236 sgts.
 - , e monopólio 103
 - , e ordem de concorrência 451, 554
- Estandardização da produção na economia de administração central 126, 149, 151
- ver tb. uniformização
- Estatística, primazia da - na economia de administração central 125, 132
- Estimativas globais 559
- Estratégia de mercado 83, 447, 450
- Estrutura social na propriedade coletiva 253
- Evangelhos secularizados 376
- Excesso monetário 217
- Existências, destruição de 67, 448
- Expansão
- , cumulativa e contração da moeda 94
 - , de crédito 111, 260, 515, 559
 - , de crédito e política de pleno emprego 258
- Experiências
- , com ordens em colisão 245
 - , de direção central do processo económico 281
 - , na política de pleno emprego 263
 - caráter individual das - , 110
 - política económica das - , 109 sgts., 275, 312 sgts., 350, 437
- Exploração 354, 366, 493, 569, 578
- Falta de estabilidade
- , da moeda 94, 404, 466, 476, 558
 - , da política económica 518
 - , do sistema monetário 94, 404, 466, 476, 558
- Forma
- , e processo da economia 555
 - , monopolística do mercado, sintomas de 83, 532
- Formação
- , de rendimento 171, 570
 - , enquanto tarefa ética 361
 - , na economia de administração central 242, 648
 - , orientada para a política de ordem 657
- Formação de monopólios 103, 429, 526, 536, 537, 641
- tendência para a - , 66

Formas

criação de -, 97, 105

mudança das -, 45

Formas de mercado

-, e direitos básicos 98, 99

-, e sistemas monetários 62, 95, 105

-, ignoradas por Marx 90

Formas de ordem

-, e experiências 113

-, e liberdade de contrato 502

-, e processo económico 51, 555

-, enquanto formas de mercado 95

as várias -, 45

configuração das -, 603

construção das -, 606

desenvolvimento das -, 58, 97, 105

escolha das -, 669, 677

variedade das -, 611

Formas monopolísticas do mercado, sintomas de 83, 532

Formas-base

-, da direção económica 47

-, do pensamento de política económica 378 sgts.

Fornecimento de bens 14

Função da moeda na economia de administração central 217, 218, 462

Gestão

-, de divisas 388, 460

-, do processo de produção 250, 251, 599

-, do processo económico 18, 21, 27, 52, 115, 248, 348, 352, 595, 603

Grau de necessidade na economia de administração central 128 sgts., 133, 241

Greve 82, 387, 442

direito de -, 603

Grupo de empresas 276, 316, 418, 419

Grupos anárquicos 152

Grupos de poder 547, 590, 596, 600, 646, 651

-, privados 100, 401, 591

Hipostatização de seres coletivos 373

História 674

-, enquanto processo 375, 393

Historismo 611

Humanidade 322, 325, 581

Ideologias 39, 113, 225, 325, 351, 357, 621, 676

Igrejas enquanto potências ordenadoras 621 sgts.

Imposto sobre rendimento na ordem de concorrência 542

Industrialização 329, 336, 353 -, e ideia da liberdade 321, 322

- era da –, 381 sgts.
 forçar a –, 116
- Inevitabilidade**
 –, do desenvolvimento 363, 385, 596
 –, e liberdade 371, 403
 dogma da –, 583
- Inflação acumulada** 389, 391, 399, 463, 625
- Insegurança** 339, 566, 570
- Instabilidade das ordens** 358
- Insuficiência de abastecimento**
 204, 261, 341
- Intercâmbio internacional** 179
 sgts., 290, 304, 306, 401
- Interdependência**
 –, das avaliações 22
 –, das ordens 33, 97, 302, 328, 334, 351, 399, 438, 465
 –, das políticas de ordem econômica 549, 552, 555
 –, de medidas de política econômica 495
 –, de todos os fenômenos econômicos 22, 28, 459, 624, 676
 –, dos mercados 145
 noção da –, 580
- Interesse global**
 –, e economia de administração central 646
 –, e interesse individual 637, 652
 –, e liberdade de planejamento 545
 –, e monopólio 530
- , e sistema de preços 68
 conceito do –, 637
- Interesse individual e interesse comum** 635 sgts.
- Interesse próprio** 643, 651
- Intervenção** 59, 393
- Intervencionismo** 60, 277
 –, do mercantilismo 640
- Investimento** 514 sgts.
 –, e poupança 161 sgts., 191
 –, na economia industrializada 19
 –, público 559
 inclinação para o –, 170, 514
 sgts., 558
 máximo de poder através do –, 122
- Investimentos**
 –, complementares 76, 169
 –, e monopólios 75, 76
 –, na economia autônoma 18
 –, na economia de administração central 162, 163, 228
 coordenação dos –, 210
 direção dos –, 261
 equilíbrio dos –, 170, 211
 proporcionamento dos –, 76, 515
 soma dos –, 170
 tendência para –, 170, 514
 sgts., 559
- Investir**
 –, atividade de 437, 558
 –, proibição de 478, 523

Jurisdição e política económica
553

Justiça social 11, 230, 246,
334, 541, 567 sgts.

Laissez-faire 347, 641, 644

Legislação sobre monopólios,
fracasso da 550

Lei (legislação) antitrust 551

Lei da Socialização de 1919, 312

Lei de Gossen, segundo 154

Leis objetivas 659

Liberal e neoliberal 669

Liberalismo 669

Liberdade 334, 346, 371, 372,
659, 660, 670

–, da pessoa 233, 321

–, da política económica 371,
385

–, de associação 92

–, de atividade económica 332

–, de contrato 568

–, de contrato e ordem de
concorrência 497 sgts.

–, de livre circulação 98, 337,
481

–, de negócios 98, 237, 312, 332

–, do pensamento e da educa-
ção 240 sgts.

–, e ordem 327

–, e poder 321 sgts.

–, económica 104

–, profissional 98, 237, 312,
332

Lock-out 82, 387, 442, 558

Lógica

–, da questão 252, 555

–, material 252, 555

–, objetiva do dia-a-dia eco-
nómico 361

–, ordenadora 21

Luta

–, ideológica das classes de
dirigentes 676

–, pelo poder 465

–, por quotas em sindicatos
76, 80

Lutas de poder

–, das camadas de dirigentes
38, 39

subjetividade ideológica das
–, 41

Maneiras de ver globais 18

Massas 37, 343, 351

–, e camadas de dirigentes 40

–, e mito 351

desemprego de –, 204, 258,
339, 350, 557, 560, 572

Massificação 37, 328, 351, 369,
437

Mecânica, mecanismo

–, de direção (orientação)
156, 676

–, do sistema de preços 463

–, dos preços 68, 156, 230,
250, 263, 461, 673

Medidas de proteção dos traba-
lhadores 544, 579

- Meios de produção
 direção dos –, 18, 148
 propriedade dos –, 89, 90, 119
- Mercado
 –, de trabalho 90, 337, 387, 577
 –, de trabalho e desenvolvimento técnico 412
 –, negro 157, 158, 577
 forma(s) de –, 48, 62, 92, 442
- Mercados 577
 –, abertos 477 sgts.
 –, de bens materiais e mercados do trabalho, diferença 578
 –, fechados 478, 566
 fecho dos –, 477 sgts., 568
- Mercantilismo 303, 549, 627, 643
- Mercantilistas 629
- Métodos de direção
 coerência dos –, 289, 290
 os três –, 440
- Mito da inevitabilidade do desenvolvimento 398
- Mitos e razão 40
- Modo de produção capitalista 378
- Moeda-de-Reservas-de-Mercadorias* (Plano Graham) 471, 551
- Momento e princípio 454
- Momento histórico 46, 454
- Momentos de crise 396, 402
- Monopólio(s) 64 sgts.
 –, bilaterais 185, 442
 –, coletivo 72, 73
 –, de oferta 71 sgts., 21
 –, de procura 88, 98, 231, 341
 –, do Estado 318, 528
 –, e economia de administração central 175 sgts.
 –, e Estado de Direito 103
 –, parcial 66 sgts., 442, 448, 530
 –, públicos 318, 528
 aparecimento de –, 103, 429, 526, 536, 537, 641
 controlo de –, 315, 316, 527, 540, 672
 formação de –, 103, 429, 526, 536, 537, 641
 luta entre –, 82 sgts., 98, 558
 nacionalização de –, 317, 318
 preço de –, 66 sgt., 81
 supervisão de –, 526, 537 sgts.
- Morfologia
 –, científica 43
 –, económica 448
performance da –, 50
- Mudança das classes de dirigentes 32, 38, 328
- Nacionalização 252, 595
- Negação da liberdade 371
- New Deal* 110
- Niilismo 324
- Normalização na economia de administração central 126, 149, 151

- ver tb. uniformização, tipificação
- Nova Política Económica (NEP) 110, 599
- Obrigação de contrato** 99, 486, 534
- Oferta monopolística**
 –, da produção corrente 70
 –, de reservas existentes 67
- Oligopólio** 64, 77, 84, 106, 291, 442, 537
 –, parcial 537
- Ordem** 665
 –, da economia 407, 667
 –, da sociedade 329, 330
 –, da sociedade e ordem de propriedade 496
 –, de classes profissionais 266, 443, 623
- Ordem de concorrência** 327, 444, 651 sgts., 667 sgts.
 –, e abertura dos mercados 481 sgts.
 –, e direito das patentes 484
 –, e ordem global 606
 –, e ordem monetária 308
 –, e propriedade coletiva 488
 –, e propriedade privada 487 sgts.
 –, e responsabilidade 504 sgts.
 –, e tarifas alfandegárias 482
 –, enquanto parte integrante da constituição jurídica 555
- conceito da –, 665, 667
 crítica da –, 653
 defeitos da –, 541
 política da –, 437 sgts., 459, 525, 549, 651, 668
 princípio-base da –, 459, 499
 princípios constituintes da –, 459 sgts.
 princípios reguladores na –, 525 sgts.
 problema com monopólios na –, 525 sgts.
- Ordem de corporações profissionais** 266, 443, 623
- Ordem do Estado** 595
 –, e ordem económica 598 sgts., 606
- Ordem e constituição do Estado** 598
- Ordem económica**
 –, adequada 103
 –, antes e depois da industrialização 353
 –, como fundamento 332
 –, e dimensão das empresas 151, 424 sgts.
 –, e liberdade 326
 –, enquanto facto concreto 665
 –, internacional 206
 construção de uma – satisfatória 606
- política de –, 600
 primitivização da –, 206
 tarefa da –, 20

Ordem enquanto *Ordo* 667
Ordem global 245, 361, 677
Ordem jurídica 194, 332
 mudança da -, 398
Ordem monetária 107, 443, 471
 -, internacional 307, 308
Ordem social 194, 329, 521
Ordens
 instabilidade das -, 358
 interdependência das -, 33, 97,
 302, 328, 334, 351, 399, 438,
 465
 planeamento das -, 669
Ordens económicas, diversidade das 119, 120
Ordo 666
Organização da economia e corporações profissionais 443

Padrão-ouro 306 sgts.
Patente(s)
 -, de bloqueio 82
 direito de - e *laissez-faire* 57
 direito de - e ordem de concorrência 25, 415, 484, 522
 política de -, 333, 538
Pensamento
 -, das massas 351
 -, de política económica, formas-base do 378 sgts.
 -, e realidade histórica 607
 -, em coletivos 384
 -, em ordens 355, 407

 -, limitado 259, 354
 -, pontual 259, 354, 563
 decadência do -, 351
 maneiras de -, 625
Pensar globalmente 261
Perda da liberdade 571
Personificação 403
Planeamento
 -, central 124-198, 235, 238,
 245, 350, 653, 675
 -, da oferta na economia de administração central 125
 -, das necessidades na economia de administração central 125
 -, na economia de administração central 125 sgts.
 desconcentração do -, 344
Plano de Chicago 469, 475
Plano de Graham 471
Plano, departamentos centrais do -, 147, 237, 238, 316, 330, 598
Planos
 controlo dos - na economia de administração central 131
Planos económicos 44
 sintonização dos -, 62
Planos subsidiários 157, 160
Pleno emprego 140, 201, 257 sgts., 304, 341, 358
 política de -, 110, 257 sgts., 304, 340, 358, 401, 416, 465
Poder 542, 557, 580

- , económico, problema do 310 sgts., 346
- , privado 100, 401, 591
- Poderes ordenadores 268, 580
- Política
 - , de crédito 564
 - , de direção central parcial 264
 - , de divisas 564
 - , de impostos 460, 518, 527, 538, 542
 - , de ordem económica 438, 617
 - , de ordem e formação 483
 - , de pleno emprego 110, 257 sgts., 304, 340, 358, 401, 416, 465
 - , do défice 110, 257, 258, 515
 - , do juro baixo 258, 397, 398, 517, 559, 624
 - , jurídica 403, 501, 552
 - , no campo da legislação de ações 28
 - , para ordenar a economia como política social 565 sgts.
 - , positiva da constituição política 461
 - , salarial e ordem de concorrência 461
- Política económica
 - , das experiências 109 sgts.
 - , de direção central 115, 199, 278, 437
 - , e dados 675
 - , e Estado 593 sgts.
 - , inevitável 53
 - desenvolvimento das ideias de –, 353
 - fundamento da –, 370
 - ideia fundamental da –, 555
 - instabilidade da –, 518
 - liberdade da –, 385
 - limitação da –, 608
 - princípio fundamental da –, 399
 - problema da –, 611
 - responsabilidade da –, 427
 - tarefa da –, 393
 - unidade da –, 553
- Política monetária 35, 462 sgts., 564
 - , e de crédito centralmente dirigida 468
- Política social 339, 345, 540 sgts., 565 sgts.
 - , especial 572 sgts.
 - , universal 564
 - medidas pontuais de –, 339
- Pontualismo 455, 615 sgts.
- Pools* internacionais 442, 591
- Posições de poder, abuso de – económicas 314, 319
- Positivismo 368, 369, 374, 379 402, 610 sgts.
- Potências ordenadoras 268, 585 sgts.
- Poupança 629
 - , e egoísmo 629

–, e investimento 161 sgts.,
191

–, forçada 78, 229

Preconceito positivista 611,
613, 618

Preço(s)

–, de combate 82, 532, 539

–, de concorrência 58, 63, 606

–, de monopólio 66 sgts., 81

–, e custos marginais 71

–, enquanto dados 673

–, fixados pelo Estado 260

congelamento dos – pelo Es-
tado 559

diferenciação dos – 532, 539

fixação do – de retalho 485

fixação do – de revenda 478

fixação do – do mercado 553

função diretiva dos –, 288

mecanismo de direção dos –
263

papel dos –, na economia de
administração central 140
sgts.

Princípio

–, da igualdade 249

–, de subsidiaridade e ordem
de concorrência 622

–, dos custos na luta dos mo-
nopólios 55

–, e momento 452 sgts.

–, económico 627 sgts.

Princípio-base jurídico da cons-
tituição económica 460

Princípios

–, constituintes 459 sgts.

–, constituintes da constitui-
ção económica 539, 549

–, constituintes da ordem
de concorrência 459-523,
536, 560

–, de ordem, harmonização
dos 245

–, do agir em termos de po-
lítica económica 397 sgts.,
455

–, éticos e ordem global 361

–, formam um conjunto 549

–, reguladores 525 sgts.

–, reguladores na ordem de
concorrência 525-548, 560

Privilégios 481, 600, 672

Problema

–, da falta de equilíbrio, cará-
ter universal do 302 sgts.

–, da política de ordem 11
sgts., 409, 453

–, da política de ordem no sé-
culo XX 438

–, de direção 16 sgts., 132,
286, 301, 302, 357

–, do monopólio 64 sgts.

–, do monopólio na ordem
de concorrência 525 sgts.,
550

–, do poder 310 sgts., 671,
672

Problema de ordem

–, em termos de política eco-
nómica 334, 595

superação do -, 41, 438, 657

Processo económico

- , e forma de ordem 51
- , na economia de administração central 121-198
- , na economia de mercado e na economia coletiva 187
- caráter dinâmico do - 18

Produção

- , e distribuição 171
- adaptação da -, 413 sgts.
- oferta devido à -, 127

Produtividade

- , marginal do trabalho 91
- conceito da -, 565, 636

Progressão dos impostos 542, 653

Progresso, lei do -, 366

Propriedade, questão da 357

Propriedade coletiva

- , e a questão social 246 sgts.
- , e economia de controlo central 118, 196-198, 246 sgts., 345, 488
- , e ordem de concorrência 488, 492
- , e poder económico 345, 496
- , leva à miséria 570

Propriedade em Marx 247

Propriedade privada 345, 487 sgts., 523

- , e formas de ordem 99, 490 sgts.

Proteção de marcas 399, 486, 523, 554

Protecionismo 65, 210

Questão da ordem, solução da 622

Questão dos trabalhadores industriais 34, 341

Questão social 12, 29 sgts., 36, 90, 93, 226, 246, 256

- , e formas de ordem 63

- , e mecânica de direção económica 341

- , e propriedade coletiva 246 sgts.

- , na economia de administração central 226

Racionamento 148, 150, 279, 389, 464

Recondução 164

Regras objetivas 659

Relações económicas internacionais, ordem das 306

Relativismo 614, 618

Rentabilidade e responsabilidade 506

Renúncia ao consumo 78, 165

Repartição de controlo de monopólios 530, 531, 537, 539, 540

Responsabilidade e ordem de concorrência 503 sgts., 522

Revolução Industrial 33, 320, 335, 365

Risco 518, 568

–, na economia de administração central 197

Robinson Crusoe 16, 24, 215, 216, 293

Romantismo 365, 368, 621

Salário

–, de concorrência 580

–, mínimo 548

–, na economia de administração central 568

–, real 338

Segurança

–, económica 12, 556, 567, 570 sgts.

–, social 11, 87, 94, 269, 556, 570, 571

–, *versus* liberdade 231

Ser coletivo 366

Sindicato 75, 176, 276, 312, 316, 527, 589

Sindicatos 92, 322, 330, 338, 533, 603

–, e sistemas de direção 579

Sintomas das formas de mercado 450

Sintomas de uma forma de mercado monopolista 83, 532

Sistema de seguro 574

Sistema diretivo 106, 286, 300

Sistema dos preços 279, 288, 296, 306, 676

–, e desemprego 93

–, enquanto instrumento de direção 348

Sistema monetário 62, 94, 105, 106

–, e concessão de crédito 642

–, e coordenação de empresas e agregados familiares 49

–, e equilíbrio 360

primeiro –, 303

segundo –, 473

terceiro –, 94, 106, 392, 466, 473, 560

Sistema *Truck* 87

Sistemas de direção 106, 286, 300

Sistemas feudais 591, 592

Socialismo, 14, 35, 40, 119, 223, 230, 235, 357, 644

Socialização 347

Sociedade

hierarquia da –, 32

lei da evolução da –, 354

Sociedade anónima e responsabilidade 508 sgts.

Sociedade com responsabilidade limitada 512

Sociologia 674

Subemprego 204, 258, 514

Subinvestimento 75

Subvenções 40, 291, 292, 461, 490

Supervisão de monopólios 526, 537 sgts.

ver tb. controlo de monopólios

Tamanho de empresa 151

Taxas alfandegárias

- , e ordem de concorrência 483
- , protetoras 397, 517

Taxas de câmbio (das divisas) 111, 594, 604

Técnica 618

- , e concentração 407 sgts.

Técnico

- preferência do –, no método de direção central 152
- raciocínio do –, 281, 625

Tecnologia 11, 618

Tendência

- , contra a realização da economia de administração central 441
- , e inevitabilidade enquanto conceitos 389, 390
- , para a concorrência 411, 428, 477
- , para a economia de administração central 106, 278, 393, 514, 599
- , para a transformação das ordens 106, 360
- , para a transformação das soluções intermédias 360
- , para o equilíbrio 437, 464
- , para o racionamento 510

Teoria orgânica 375

Tipificação na economia de controlo central 149, 150

ver tb. normalização, uniformização

Tirania 598, 602, 605

Totalitarismo 572, 661

Transformação

- , das ordens 92, 198, 398
- , das ordens, tendência para a 106, 340
- , do direito 195

Tribunais de arbitragem 101

Tribunal do *Reich*, decisões do –, 311, 553

Tripla ameaça à liberdade 324 sgts.

Troca

- , em géneros 116, 120, 464
- , entre economias de administração central 186
- atribuição em vez de –, 190

Trusts 82, 276, 316

- formação de –, 484, 520
- responsabilização jurídica de –, 510

União alfandegária, importância 27

Uniformização da produção na economia de administração central 126, 149, 151

Universo económico 675

Valor da moeda 464

Vontade social de ordem 662

Esta tradução portuguesa
de PRINCÍPIOS DA POLÍTICA ECONÓMICA
de Walter Eucken foi impressa em *offset* e encadernada
na Empresa do Diário do Minho, Lda. – Braga
para a *Fundação Calouste Gulbenkian*.
A tiragem é de 750 exemplares encadernados.
Outubro de 2016

Depósito Legal N.º 411021/16
ISBN: 978-972-31-1587-1

EDIÇÕES DA FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

TEXTOS CLÁSSICOS

Próxima publicação:

A Lógica ou a Arte de Pensar

Antoine Arnauld & Pierre Nicole

CULTURA PORTUGUESA

Próxima publicação:

Ensaio e Artigos (1951-2007)

Agustina Bessa-Luís

MANUAIS UNIVERSITÁRIOS

Próxima publicação:

Manual de Psiquiatria Clínica,

5ª Edição actualizada

José Dias Cordeiro (Org.)

EDIÇÕES
DA FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

TEXTOS CLÁSSICOS — As raízes da cultura estão naquelas obras chamadas clássicas, obras cuja mensagem se não esgotou e que permanecem fontes vivas do progresso humano. Por isso a Fundação, ao esquematizar o seu Plano de Edições, julgou que seria indispensável colocar ao alcance do público lusófono livros que marcassem momentos decisivos na história dos vários sectores da civilização. Da ciência pura à tecnologia, da quantidade abstracta ao humanismo concreto, procurar-se-á que os depoimentos mais representativos figurem nesta nova série editorial. Para dificultar ao mínimo o acesso do leitor, todas as obras serão vertidas em português e apresentadas com a dignidade e a segurança que naturalmente lhes são devidas. Integrando na língua pátria estes grandes nomes estrangeiros, supomos contribuir para uma mais perfeita consciência da própria cultura nacional, cujos clássicos terão também o lugar que lhes compete no Plano de Edições da Fundação Calouste Gulbenkian.

Walter Eucken (1891-1950). Nasceu em Iena, filho do Filósofo e Prémio Nobel *Rudolf Eucken*. Estudou Economia e doutorou-se sob a orientação de *Herman Schumacher* da então recentemente surgida Escola Histórica Alemã, mas cedo se afastou da linha seguida por essa escola. Após dois anos de docência em Tübingen foi chamado para a Universidade de Friburgo (Brisgau) onde ensinou o resto da vida. Foi o fundador da «Escola de Friburgo» que, numa das correntes do neoliberalismo, criou o conceito de «Ordoliberalismo». Eucken defendia uma ordem económica segundo as ideias base da economia nacional clássica, mas garantindo o funcionamento da economia de mercado através da vigilância estadual dos monopólios e cartéis e de outras medidas conformes com a economia de mercado. Para defesa desta concepção foi co-editor da série «*Ordnung der Wirtschaft*», e após 1948, do anuário «*Ordo*». As ideias de Eucken tiveram uma influência decisiva na política económica da República Federal da Alemanha após 1948, nomeadamente na era do Chanceler *Ludwig Erhard*, pai do «milagre alemão». As principais obras de W. Eucken são *Grundlagen der Nationalökonomie* (1940) e *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (1952).

Eduardo de Sousa Ferreira, professor catedrático jubilado (2006) – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Licenciado e doutorado na Universidade de Heidelberg (Alemanha). Presidente do CEDEP – Unidade de Investigação em Economia Internacional.

Karin Paul Ferreira nasceu na Alemanha, licenciou-se em tradução na Universidade de Heidelberg (Alemanha), traduziu um número considerável de livros nas áreas de biologia e ciências económicas.

ISBN 978-972-31-1587-1



9 789723 115871