



Texto para Discussão 030 | 2021

Discussion Paper 030 | 2021

A Relevância do Orçamento de Capital e do Planejamento no pensamento de Keynes

João Sicsú

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>

A Relevância do Orçamento de Capital e do Planejamento no pensamento de Keynes¹

Setembro, 2021

João Sicsú

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

¹ A ser publicado na Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)

Introdução

A literatura sobre o tema em tela apresenta duas abordagens. A primeira descreve como deveria funcionar o orçamento de capital proposto por Keynes e comenta suas objeções a déficits públicos. A segunda abordagem dá indicações que o orçamento de capital pode estar relacionado com o tema do planejamento. Trabalhos de Jan Kregel, Bresser-Pereira & Dall'Acqua e Brown-Collier & Collier compõem a primeira abordagem. Artigos de Cardim de Carvalho e Sylvie Rivot são representativos da segunda.

A proposta de Keynes de organização de um orçamento público exclusivo para as despesas de investimento foi rememorada por Kregel (1985, p.38). Foi indicado que o objetivo de Keynes era estabilizar os gastos totais de investimento. E, para tanto, seria necessário um instrumento específico de monitoramento do investimento público pelo governo. Nos anos 1990, Kregel reapresentou a proposta orçamentária de Keynes:

O crescimento estável do pleno emprego (...) exigirá um controle governamental substancial do investimento (...) [será] o orçamento de capital, que serv[irá] para compensar as variações cíclicas exógenas nos gastos de investimento. (...) Os gastos com investimentos financiados pelo orçamento de capital devem ser anticíclicos em relação aos gastos privados com instalações e equipamentos. (Kregel, 1994, p.266).

Bresser-Pereira & Dall'Acqua (1991) reafirmaram a síntese feita por Kregel (1985) e indicaram que a forma de organização do orçamento público proposta por Keynes reforçava a sua posição contrária a déficits orçamentários no longo-termo. Brown-Collier & Collier também apresentaram a proposta de Keynes de um orçamento corrente e outro de capital para reafirmar a objeção de Keynes a déficits orçamentários permanentes em relação às despesas correntes: “É claro que a visão de Keynes sobre uma política econômica adequada não exigia déficits recorrentes para financiar as operações correntes” (1995, p.350). Esses autores indicaram, então, que “Déficits no orçamento ordinário ou corrente eram sintomas de insuficiência do investimento público e privado” (1995, p.354). Portanto, destacaram a visão geral de Keynes de que “... já que é provável que ocorram flutuações no investimento privado, planos de investimento de entidades públicas e semipúblicas deveriam ser desenhados de tal forma que possam variar em um padrão anticíclico” (1995, p.349).

Rivot levantou importante preocupação dentro da segunda abordagem. Para ela, o investimento total não dependeria exclusivamente de um programa de obras públicas desenhado dentro orçamento de capital, mas seria necessário também atuar sobre a eficiência marginal do capital e a taxa de juros de longo-termo e, então, isso iria envolver “... esquemas de capital de longo-termo; e requer[iria] uma cooperação estreita entre o Estado e os agentes privados” (Rivot, 2011, p.799). Tal articulação estabeleceria a necessidade de planejamento porque englobaria a elaboração e realização de projetos de longo-termo, cooperação entre o Estado e o setor privado e o envolvimento de órgãos públicos e semipúblicos. (ver Rivot, 2011, pp.796-798) Portanto, para a autora, “... o papel fundamental do planejamento estatal [seria] mitigar as falhas de coordenação...” (Rivot, 2011, p.798) que podem ocorrer no mundo empresarial.

Cardim de Carvalho (1997, pp.43-44) também descreveu como deveria funcionar o orçamento de capital de Keynes e sua rejeição à geração a déficits públicos - que seriam unicamente aceitos como eventos de último recurso. Cardim de Carvalho sugeriu também que quando Keynes indicou o desejo de influenciar o investimento total da economia através do orçamento de capital, ele poderia estar pensando em alguma forma de planejamento indicativo francês.² Esse tipo de planejamento “... consistia em orientar e estimular o investimento privado em algumas áreas específicas visando o desenvolvimento” (Cardim de Carvalho, 1997, p.45).

O presente artigo apresenta uma abordagem e objetivo diferentes daqueles acima descritos. Busca-se mostrar que Keynes, por ser um estrategista, que tinha um objetivo político final, ou seja, almejava uma sociedade ideal, organizou processos e inventou instrumentos de intervenção na realidade. Keynes precisava elaborar um diagnóstico sobre o funcionamento do capitalismo, mas para tanto precisava de uma teoria, uma nova sabedoria econômica. Isso foi alcançado entre 1932 e 1935. Com um diagnóstico feito, ele pode traçar um caminho do capitalismo individualista à sua sociedade. O caminho escolhido desde 1932 foi o planejamento. Como um dos pilares da sua sociedade ideal era a abolição do desemprego, ele sugeriu a “socialização do investimento” da economia como um todo; e o principal instrumento de planejamento escolhido para este fim foi o

² Após a 2ª Guerra, a França implantou aquilo que foi chamado de *Planejamento Indicativo*. O governo emitia sinais para superar o pessimismo empresarial e estimular o investimento (ver Tobin, 1987, p.8).

orçamento de capital. Outro pilar da sociedade de Keynes era o sistema de seguridade social proposto por William Beveridge em 1942, que Keynes propôs que também fizesse parte do orçamento de capital do governo – o que aliás a literatura jamais mencionou.

Um outro argumento original do artigo é que apresenta uma explicação do surgimento das teorias, instrumentos e proposições de Keynes não como invenções aleatórias e esporádicas, mas sim como elementos de uma trajetória de um estrategista que buscava construir cada engrenagem da sua máquina de intervenção para a construção de uma nova sociedade. Por exemplo, a *Teoria Geral* não surgiu apenas como uma rejeição econômica ao *Treatise*, mas sim, exatamente como este último, representou uma busca de uma nova teoria que fizesse uma acurada interpretação do capitalismo. Portanto, a motivação de elaboração do *Treatise* era a mesma da *Teoria Geral*. O planejamento estatal de Keynes é outro exemplo, não era resultado de uma vontade intervencionista ingênua, mas sim o caminho, uma tática de ligação do *hoje* com o *amanhã*. E o orçamento de capital era uma ferramenta do planejamento – era muito mais levantamento/acompanhamento/monitoramento e não uma simples organização orçamentária-contábil.

O artigo está dividido em mais quatro seções, além das considerações finais. Em “Keynes: um estrategista”, mostra-se um perfil de Keynes que não tem sido explorado na literatura. Em seguida, em “Um Caminho: o Planejamento Estatal”, descreve-se a tática escolhida de Keynes cuja intenção de transição já estava no seu livro não-escrito *An Examination of Capitalism* de 1924/1926. Posteriormente, em “Peça essencial: o Orçamento de Capital”, delinea-se com detalhes essa peça apresentando todas as passagens que Keynes mencionou esse instrumento - e que estão disponíveis nos seus *Collected Writings*. Por último, em “O Ideal, o Planejamento e seu Sistema Nevrálgico”, interligam-se as três seções anteriores para mostrar que Keynes tinha um conjunto de peças que se articulavam entre si cujo objetivo era alcançar uma sociedade ideal, uma Nova Jerusalém, tal como será visto.

Keynes: um estrategista

Keynes foi um estrategista. Ele tinha um objetivo político final e traçou um caminho para alcançá-lo. Esse caminho, também chamado de tática, pode ser composto de métodos, ações, metas e cenários prospectivos buscando chegar ao objetivo final. Em seu livro, Crotty (2019) ofereceu muitas pistas sólidas derivadas das ideias de Keynes e informações sobre a história econômica para mostrar que a tática de Keynes não era salvar o capitalismo com o objetivo de domá-lo.

Keynes objetivava construir uma sociedade ideal que ele chamou de uma “verdadeira república social”³, “república ideal”⁴, “socialismo liberal”⁵, “verdadeiro socialismo do futuro”⁶, “peculiar socialismo britânico”⁷, “Nova Jerusalém”⁸ ou talvez algum outro rótulo. Keynes foi um economista político e pensador radical, como ele próprio reconhecia (ver Keynes, 2013i, p.333 e Keynes, 2013f, p.265); podem ser considerados reformadores radicais aqueles que desejam mudanças amplas e profundas - e Keynes desejava tais mudanças nas relações entre os indivíduos, na sociedade, na economia e no Estado.

Um elemento importante da tática de Keynes em direção à sua sociedade ideal era o planejamento. De acordo com O’Donnell, "O reverso da rejeição de Keynes ao *laissez-faire* como uma doutrina global era sua defesa de uma certa forma de planejamento estatal" (1989, p.311). O’Donnell está correto, mas é possível ir além. Na verdade, o planejamento de Keynes foi concebido como uma saída gradual do capitalismo individualista rumo à sua sociedade ideal.

³ Keynes, 2013b, p.300.

⁴ Keynes 2013g, p.34.

⁵ Keynes 2013g, p.500.

⁶ Keynes 2013h, p.222.

⁷ Keynes 2013f, p.475.

⁸ Keynes, 2013d, p.270.

Em *Does Unemployment Need a Drastic Remedy?*, publicado em maio de 1924, Keynes afirmou no último parágrafo: “Eu procuro, então, a cura definitiva do desemprego e o estímulo que deve iniciar uma prosperidade cumulativa ...” (Keynes, 2013h, p.223). Sua sociedade ideal seria um mundo com pleno emprego e prosperidade cumulativa. Keynes considerava o desemprego uma doença que deveria ser plenamente e definitivamente curada. Nesse artigo, Keynes acreditava que uma combinação de medidas monetárias e obras públicas seria um remédio eficiente para reduzir, não necessariamente para abolir, o desemprego na Grã-Bretanha. Ele recomendou canalizar a poupança para investimentos em capital. (Keynes, 2013h, 221) Skidelsky destacou que em *Does Unemployment Need a Drastic Remedy?* as “Obras públicas fizeram sua primeira aparição na agenda de Keynes” (1992, p.184).

No final de 1924, Keynes delineou um esboço de um livro que não foi escrito - ele voltou a reescrever esse projeto em abril de 1926. (ver O'Donnell, 1992, pp.785-793) Este livro teria o seguinte título: *An Examination of Capitalism*. O sumário sugerido dividiria o livro em três partes: Ideal, Real e Possível, o que revelava a intenção de Keynes de discutir fins e meios. Segundo O'Donnell (1999, p.157), a terceira parte (o Possível) forneceria a ponte entre o Real (capitalismo contemporâneo) e o Ideal (a sociedade de Keynes), ou seja, descreveria uma possível tática de transição.

Keynes escreveu em uma nota para o seu *Examination* na versão de 1924: “Uma vez que o problema moral (questão dos fins) esteja resolvido (...) permanece um problema técnico e intelectual imensamente difícil de se encontrar uma saída gradual diante da oposição daqueles que estão satisfeitos com o antigo estado de coisas” (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Keynes considerou que esse problema também era político. Sendo assim, ele questionou: “É possível obter a quantidade certa de poder político o suficiente para mover a oposição de forma a não provocar a revolução?” (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Então, Keynes teria que resolver um problema técnico, intelectual e político para construir a transição do capitalismo individualista à sua sociedade.

Na mesma nota do *Examination*, Keynes reconheceu que teria que enfrentar um grande desafio: ele considerava o sistema capitalista “... (moralmente) questionável em si mesmo...”, mas “... sem a eficiência do capitalismo haveria colapso social” (Keynes in O'Donnell, 1992, p.809). Foi por isso que ele pensou em desenhar uma tática não

revolucionária (do capitalismo individualista em direção à sua sociedade) porque ele queria salvar a eficiência do capitalismo, mas ao mesmo tempo, ele queria enterrar o capitalismo individualista.

Em setembro de 1925, Keynes viajou para a Rússia como representante oficial da Universidade de Cambridge nas Comemorações do Bicentenário da Academia de Ciências daquele país. Ele deu duas palestras em Moscou (ver Keynes, 2013h, pp.434-442) e afirmou que estava procurando o desenvolvimento de novos métodos para fazer a transição do capitalismo individualista para um novo regime. Em suas palavras:

... Dirijo toda a minha mente e atenção para o desenvolvimento de novos métodos e novas ideias para efetuar a transição da anarquia econômica do capitalismo individualista que governa hoje a Europa Ocidental para um regime que visará deliberadamente controlar e dirigir as forças econômicas no interesse da justiça social e estabilidade social. (Keynes, 2013h, p.439)

Pleno emprego e prosperidade, como dito anteriormente, eram partes essenciais da sociedade de Keynes; portanto, curas e estímulos deveriam ser encontrados. Keynes desenvolveu sua utopia (seu Ideal) muito antes de sua teoria econômica (com a qual explicaria o Real) e, ainda, de suas medidas práticas (ou seja, uma saída gradual ou o Possível). Como Keynes tinha o objetivo de elaborar uma tática eficaz, incluindo curas e estímulos, ele teria que ser capaz de compreender o Real. No entanto, ele precisava de uma nova sabedoria (uma teoria econômica) que lhe desse um diagnóstico do capitalismo contemporâneo. Remédios drásticos só poderiam ser prescritos se houvesse um diagnóstico preciso. Durante aqueles anos, ou seja, de 1923 em diante, Keynes estava desenvolvendo um projeto de uma nova sabedoria: seu *Treatise on Money*. “Ele [O *Treatise*] é[ra] uma tentativa de teorizar sobre a instabilidade econômica - suas causas e suas fases, com o objetivo de sugerir uma cura, ou pelo menos uma mitigação” (Skidelsky, 1992, p.314).

Como foi registrado pelo próprio Keynes, esse projeto não foi bem-sucedido (ver, por exemplo, Keynes, 2013c, p.xvii e o prefácio à edição japonesa). Cabe, contudo, enfatizar que o *Treatise* não foi um livro de macroeconomia pensado para ser escrito e publicado com objetivos essencialmente acadêmicos. Muito pelo contrário, essa era a peça que faltava no arcabouço do estrategista Keynes. Faltava a peça que proporcionaria a

elaboração de um diagnóstico preciso sobre o Real para que ele pudesse desenhar o Possível. Contudo, a nova sabedoria econômica somente seria encontrada a partir de 1932, tal como será visto na próxima seção.

Em *Liberalism and Labour*, publicado em fevereiro de 1926, Keynes novamente promoveu seu Ideal. Em suas palavras:

... Sou menos conservador em minhas inclinações do que o eleitor trabalhista médio; imagino ter especulado em minha mente com as possibilidades de maiores mudanças sociais do que as filosofias atuais de, digamos, Sr. Sidney Webb, Sr. Thomas ou Sr. Wheatley. A república da minha imaginação fica na extrema esquerda do espaço celestial. (Keynes, 2013b, p.309)

Sidney Webb era um socialista Fabiano, James Thomas era um líder sindical e John Wheatley, um socialista radical. Keynes concluiu este artigo dizendo: “O problema político da humanidade é combinar três elementos: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual” (Keynes, 2013b, p.311). Essas três partes formaram as bases mais profundas do seu Ideal. Keynes já havia desenhado sua utopia (seu Ideal) e estava tentando desenvolver uma nova sabedoria para que pudesse entender o Real e, em seguida, elaborar políticas econômicas, instrumentos e reformas estruturais para que pudesse formatar uma saída gradual (o Possível).

Em 1928, Keynes apresentou a primeira versão de seu ensaio intitulado *Economic Possibilities for our Grandchildren* na forma de palestra (ver Moggridge in Keynes, 2013b, p.321). Em outubro de 1930, ele apresentou o ensaio em sua forma escrita. Este ensaio detalhou alguns dos itens que Keynes havia delineado no seu *Examination*, ele tratou especialmente do Ideal e indicou alguns traços para a transição em sua direção. Na verdade, este ensaio descreveu alguns elementos da sociedade ideal de Keynes.

Nas versões de 1924 e 1926 dos esboços do *An Examination of Capitalism*, Keynes pretendia escrever alguns capítulos que explicassem em detalhes seu Ideal. Ele escreveria capítulos, entre outros, sobre “O Amor ao Dinheiro”, “Dinheiro em uma Sociedade Ideal” e “A Estrutura e Propósito de uma Sociedade Ideal”. Em *Economic Possibilities for our Grandchildren*, Keynes escreveu que, em sua sociedade ideal, a humanidade já teria resolvido seus problemas econômicos, por exemplo, teria construído uma sociedade sem

qualquer desemprego. As pessoas trabalhariam em “turnos de três horas ou quinze horas semanais” (Keynes, 2013b, p.329) e todas as necessidades materiais teriam sido satisfeitas. Essas necessidades seriam alcançadas quando os indivíduos pudessem “... dedicar nossas [suas] energias adicionais a fins não-econômicos” (Keynes, 2013b, p.326).

Então, Keynes apontou o propósito de uma "era de lazer e abundância" (Keynes, 2013b, p.328) ou sua sociedade ideal: "... pela primeira vez desde sua criação, o homem será confrontado com seu problema real, permanente - como usar sua liberdade de problemas econômicos prementes, como ocupar o lazer (...) para viver com sabedoria de forma agradável e bem” (Keynes, 2013b, p.328). Ele disse qual seria o lugar do dinheiro em uma sociedade ideal: seria apenas “... um meio para os prazeres e realidades da vida...” (Keynes, 2013b, p.329); a respeito do amor ao dinheiro, Keynes afirmou: “O amor ao dinheiro como um prazer (...) será reconhecido pelo que é, uma morbidez um tanto quanto repulsiva, uma daquelas propensões semicriminosas, semipatológicas ...” (Keynes, 2013b, p.329).

Sobre a transição do capitalismo individualista para a sociedade ideal de Keynes, as *Economic Possibilities for our Grandchildren* apontou que: "é claro, tudo vai acontecer gradualmente, não como uma catástrofe" (Keynes, 2013b, p.331). Além disso, Keynes reafirmou alguns pontos como a necessidade de controlar a população, a taxa de acumulação e de conferir à ciência a descoberta dos caminhos da nova sociedade, em suas palavras: “... confiar à ciência a direção daquelas questões que são propriamente a preocupação da ciência ... ” (Keynes, 2013b, p.331). Como se pode observar, é possível encontrar fragmentos de elementos não escritos do livro *Examination* no artigo *Economic Possibilities for our Grandchildren*.

Keynes, de fato, se revelou um estrategista. Tinha um objetivo bem delineado. Seu arcabouço estrategista estabelecia que ele precisava de uma sabedoria para entender o funcionamento do capitalismo. O passo seguinte seria a elaboração de um diagnóstico e a identificação de remédios (políticas, instrumentos e reformas) para serem aplicados de forma planejada visando à sociedade ideal. Cabe destacar, também, que instrumentos tais como o orçamento de capital foram elaborados como resultado dessa visão de estrategista – como será visto.

Um Caminho: o Planejamento Estatal

Em março de 1932, como parte de uma série da BBC sobre Estado e Indústria, Keynes falou sobre planejamento estatal. Nesse pronunciamento, ele delineou uma forma de governança para alcançar alguns dos itens de sua sociedade ideal. Ele deu alguns exemplos onde o planejamento estatal poderia atuar: na distribuição da carga tributária (para afetar as quantidades apropriadas de renda e riqueza), tarifas do comércio exterior, gestão da taxa de câmbio, regulação do transporte rodoviário e ferroviário, crescimento populacional, emigração e imigração. (Keynes, 2013g, pp.88-89). Keynes apontou ainda que o planejamento estatal deveria ser direcionado para abolir - não apenas para reduzir - o desemprego. Em suas palavras:

... O planejamento do Estado, orientado para a manutenção da média geral da produção e atividade industrial num nível ótimo e para a abolição do desemprego, é ao mesmo tempo a mais importante e a mais difícil das tarefas que temos pela frente. (Keynes, 2013g, p.90)

No segundo trimestre de 1932, Keynes publicou o artigo *The Dilemma of Modern Socialism*. Nele, ele defendeu ações que deveriam ser "... economicamente sólidas. (...) Quero dizer, por economicamente sólidas, melhorias na organização e assim por diante que são desejadas porque irão aumentar a produção de riqueza ..." (Keynes, 2013g, p.33). Nesse artigo, Keynes revelou integralmente sua visão estrategista. Ele fez um paralelo perspicaz entre os eventos russos e os propósitos ingleses: "A Revolução, o Plano Quinquenal, o Ideal - essa é a progressão [na Rússia]. (...) Para fins ingleses, talvez possamos resumir os motivos como o político, o prático e o ideal" (Keynes, 2013g, p.34).

Em seu *Examination*, Keynes já havia dito que era necessário "obter a quantidade certa de poder político". Em *The Dilemma of Modern Socialism* ele foi além, enfatizou que o poder político era necessário para fazer o que considerava economicamente sólido para avançar na direção do Ideal. Portanto, obter o poder político fazia parte da tática de transição. Nas palavras de Keynes: "Meu objetivo é o ideal" e "... meu método neste momento de evolução econômica e social seria avançar na direção do objetivo, concentrando-se em fazer o que é economicamente sólido" (Keynes, 2013g, p.34).

The Dilemma of Modern Socialism trouxe a resposta de por que Keynes recomendava políticas econômicas para supostamente salvar o sistema. Na verdade, ele não queria salvar o capitalismo, mas sim criar condições adequadas para fazer uma transição para sua república ideal. Ele escreveu: "... a ruína do antigo sistema, longe de tornar a construção do novo tecnicamente mais fácil, pode, ao contrário, torná-la impossível" (Keynes, 2013g, p.34). Sobre as condições adequadas, Keynes disse: "... terá que ser com base no aumento de recursos, não com base na pobreza, que o grande experimento da república ideal terá que ser feito" (Keynes, 2013g, p.34).

Embora Keynes não tenha utilizado no seu *The Dilemma of Modern Socialism* a palavra planejamento como forma de transição, ele disse que sua preocupação era com a técnica econômica que para ele era "o meio de resolver o problema da organização geral dos recursos" (Keynes, 2013g, p.37). Keynes reafirmou que "... a concentração na prática é a melhor contribuição que hoje podemos dar para a realização do ideal" (Keynes, 2013g, p.38) - e ele estava convencido de que "... o controle central do investimento e da distribuição da renda ... "(Keynes, 2013g, 36-37) eram urgentes.

Em 1932, Keynes mudou o título da palestra, que iria conferir, de *The Pure Theory of Money* para *The Monetary Theory of Production*. Essa mudança indicou que sua visão de mundo havia mudado drasticamente (ver Moggridge, 2013g, p.343). Portanto, quando Keynes fez o seu pronunciamento na BBC sobre planejamento e quando lançou o seu artigo *The Dilemma of Modern Socialism*, ele já havia elaborado em grande parte a sua nova sabedoria econômica que ocuparia o lugar das ideias do *Treatise on Money*. Parte significativa da *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda* já tinha sido escrita. Em setembro de 1932, Keynes escreveu para sua mãe sobre seu novo livro: "Escrevi quase 1/3 do meu novo livro sobre teoria monetária" (Keynes, 2013g, p.380). É do mesmo ano, os primeiros rascunhos do que viria a se tornar o seu novo livro. (ver Keynes, 2013g, p.343).

Nesses primeiros rascunhos, Keynes destacou que o nível de produção e o nível de emprego dependeriam das políticas do governo que afetam os investimentos. Nas palavras de Keynes:

Assim, se considerarmos a resposta dos gastos individuais a quaisquer condições de ganhos e lucros como algo que é determinado pela natureza e

hábito e virtualmente fora do controle central deliberado, então *o nível de produção, que terá um nível estável, depende inteiramente da política das autoridades que afetam o montante do investimento.* (Keynes, 2013g, p.388 – ênfase adicionada)

Nestes mesmos rascunhos, Keynes indicou qual deveria ser o principal objetivo da política econômica: “... a manutenção da produção e, portanto, da renda real (...) deve ser o principal objetivo da política” (Keynes, 2013g, p.407). Além disso, Keynes observou que os Planos Quinquenais (russos) - que eram uma forma de planejamento - poderiam fornecer um exemplo de uma organização que é “... capaz de elevar a produção ao seu ponto ótimo sem colocar em operação forças que tendem a reduzir a produção antes que este ponto ótimo seja alcançado” (Keynes, 2013e, p.389). A essa altura, Keynes já havia inventado uma nova sabedoria que lhe proporcionou fazer um diagnóstico do capitalismo contemporâneo e elaborar os meios para encontrar novas políticas econômicas e novos instrumentos – tal como ele havia dito que seriam necessários em 1925 (na Rússia).

Em março de 1933, Keynes lançou um conjunto de quatro artigos, publicado no *The Times*, intitulado *The Means to Prosperity*, que também foi transformado em um panfleto. Esses artigos pareciam revelar que Keynes havia realmente mudado para um novo sistema de ideias. Nesse panfleto, a política monetária passou a assumir um papel coadjuvante, à medida que a ênfase havia mudado para as obras públicas como instrumento para aumentar o nível de emprego quando necessário (Moggridge & Howson, 1974, p.239).

Ainda mais importante neste mesmo panfleto foi a visão de Keynes de que os problemas do sistema deveriam ser enfrentados com uma abordagem de economia política, isto é, como ele disse, “... uma mistura de teoria econômica com a arte de estadista” (Keynes, 2013b, p.336). Keynes concluiu sua explicação sobre os problemas em curso escrevendo: “Chamo a atenção para a natureza do problema, porque nos aponta para a natureza do remédio” (Keynes, 2013b, p.336). Como visto anteriormente, essa abordagem estava explícita em seu *An Examination of Capitalism* e no *The Dilemma of Modern Socialism*. Mas a diferença é que em 1933, Keynes já havia elaborado sua nova sabedoria econômica que seria publicada em 1936 na sua *Teoria Geral*.

Quando Keynes lançou *The Means to Prosperity*, ele já havia se revelado um planejador estrategista: ele havia incorporado suas habilidades de formulador de políticas

econômicas em sua estrutura de planejamento. Além disso, Keynes sabia que para a elaboração de um projeto de planejamento (a parte prática, ou o Possível) seria necessária uma teoria econômica aliada à arte de um estadista. Foi por isso que Keynes, em seu panfleto, explicou que “... nossa situação (...) vem de alguma falha nos dispositivos imateriais da mente” (Keynes, 2013g, p.335). Então, ele concluiu: “Nada é necessário e nada valerá, exceto um pouco de pensamento claro ...” (Keynes, 2013g, 335).

Em janeiro de 1937, Keynes lançou um artigo intitulado *How to Avoid a Slump*. Nele, ele apresentou algumas linhas sobre sua concepção de planejamento que envolviam a prevenção do desemprego e a promoção da prosperidade cumulativa. Sua proposta principal era “Planejar o investimento” (Keynes, 2013g, p.394). Para evitar o desemprego, ele sugeriu a administração do investimento pelas autoridades: “Há três anos era importante usar as políticas públicas para aumentar o investimento. Em breve, pode ser igualmente importante retardar certos tipos de investimento, de modo a manter nossa munição mais facilmente disponível em mãos para quando for mais necessária” (Keynes, 2013g, p.387).

Sobre a promoção da prosperidade, ele comentou: “... a manutenção da prosperidade e de uma vida econômica estável só depende de um aumento do investimento” (Keynes, 2013g, p.393). Para isso, ele propôs: “Agora é o momento de nomear um conselho de investimento público para preparar esquemas sólidos contra [a perda de] o tempo ...” (Keynes 2013g, 394). O resultado esperado por Keynes “... deveria ser na direção de um nível de consumo decente para todos; e, quando isso for alto o suficiente, em direção a ocupação de nossas energias nos interesses não-econômicos de nossas vidas” (Keynes, 2013g, p.393). Na verdade, Keynes estava descrevendo o fim do capitalismo individualista.

Em dezembro de 1937, Keynes escreveu uma carta ao editor do *The Times* para defender propostas de planejamento de execução de obras públicas. Essas propostas eram muito semelhantes àquelas contidas no seu artigo *How to Avoid a Slump*. Em suas palavras:

... Uma proporção muito grande do investimento doméstico depende necessariamente da política de departamentos governamentais, autoridades locais, conselhos públicos e empresas semipúblicas, como as ferrovias. É, portanto, geralmente aceito hoje que há uma boa dose de vantagem em retardar

as despesas desses organismos quando outras fontes de demanda estão fortes e em acelerá-las quando outras fontes estão fracas. Esta é provavelmente uma razão para não impulsionar tais despesas no momento. Mas também é uma razão para planejar de antemão o que fazer quando chegar a virada da maré, já que a experiência mostra que a improvisação rápida é difícil e provavelmente desaconselhada. (Keynes, 2013g, p.430)

Quanto ao objetivo da abolição do desemprego, Keynes não defendia apenas sua política anticíclica de obras públicas. Ele elaborou um planejamento mais completo para alcançar e manter o pleno emprego sugerindo também a nomeação de um conselho de investimento público para organizar programas de obras. Ele defendeu ainda uma novidade criativa que de forma definitiva inseriu a política de obras públicas em um marco de planejamento. Keynes apresentou a ideia de um orçamento de capital para organizar os investimentos de uma política de pleno emprego. De acordo com Crotty, na novidade de Keynes, a "política anticíclica é decididamente uma preocupação secundária, embora não sem importância..." (2019, p.350).

Peça essencial: o Orçamento de Capital

O termo *orçamento de capital* (Capital Budget) apareceu pela primeira vez nos escritos de Keynes em 1942. Em abril, Keynes se dirigiu a Richard Hopkins para comentar o memorando do Tesouro britânico intitulado "A relação entre o poder de compra e os bens de consumo no pós-guerra " (ver Moggridge in Keynes, 2013d, pp.270-271). Àquela época, o governo britânico já discutia de forma intensa a reorganização da sua economia no pós-guerra. Então, Keynes debatendo com Hopkins sobre qual o volume orçamentário seria possível de ser alcançado no pós-guerra, fez a seguinte observação: “Não se leva em conta a separação entre o Orçamento normal [normal Budget] (...) e o orçamento de capital (...) que certamente teremos de estabelecer depois da guerra” (Keynes, 2013d, p. 275).

Em maio de 1942, Hopkins encaminhou outro memorando a Keynes sugerindo discussões sobre a política orçamentária. (ver Moggridge in Keynes, 2013d, pp.276-277) Imediatamente, Keynes comentou o memorando de Hopkins: “Eu deveria ter como objetivo realizar um superávit no Orçamento ordinário, que seria transferido para o Orçamento de capital ...” (Keynes, 2013d, p.277) e concluiu dizendo: “... não devo tentar compensar as flutuações cíclicas por meio do Orçamento ordinário. Devo deixar essa função para o orçamento de capital” (Keynes, 2013d, p.278).

Em julho de 1942, Keynes respondeu novamente a outras solicitações de Hopkins, mas dessa vez a discussão era sobre como deveria ser financiado o sistema de seguridade social proposto por Willian Beveridge.⁹ Contudo, Keynes aproveitou a oportunidade para também tratar da política orçamentária enfatizando que: “... o orçamento ordinário deve estar equilibrado em todos os momentos. É o Orçamento de capital que deve oscilar com a demanda por empregos” (Keynes, 2013d, p. 225).

No ano de 1943, as discussões internas do governo continuaram intensas sobre o pós-guerra da economia britânica. Em junho daquele ano, Keynes detalhou sua proposta

⁹ É fato conhecido que Willian Beveridge propôs em 1942 um sistema de seguridade social para Grã-Bretanha em seu relatório *Social Insurance and Allied Services* que está amplamente disponibilizado em inúmeros sites da Internet.

tratando diretamente do método e do objetivo de o orçamento ser dividido em orçamento de capital (ou de longo-termo) e orçamento corrente (ou ordinário). Keynes escreveu a Wilfrid Eady explicitando que o orçamento de capital seria útil para sustentar grande parte do investimento total (público e privado) que deveria ser dirigido pelo setor público, disse ele: “Se, como pode ser o caso, algo em torno de 2/3 ou 3/4 do investimento total estiver sob os auspícios públicos ou semipúblicos, o montante das despesas de capital contempladas pelas autoridades será o fator de equilíbrio essencial” (Keynes, 2013d, p.352).

Keynes desejava ter um orçamento específico (o de capital) para sustentar o investimento total visando o equilíbrio econômico, que, para ele, era a situação de pleno emprego. O controle desses 2/3 a 3/4 do investimento total por parte do setor público era a expressão prática do que ele chamou de “socialização do investimento” no capítulo 24 da sua *Teoria Geral*. A “socialização do investimento” era uma forma de governar o investimento total tão importante para Keynes que ele admitiu até mesmo incorrer em práticas extremas se assim fosse necessário, disse ele a Eady:

... se, por um motivo ou outro, o volume de investimento planejado não produzir equilíbrio, o desequilíbrio será suprido desequilibrando-se, de uma forma ou de outra, o Orçamento corrente. É certo que este seria o último recurso, apenas para entrar em cena se a máquina do orçamento de capital tivesse quebrada. Assim, o orçamento de capital é um método de manutenção do equilíbrio; o déficit orçamentário é um meio de tentar curar o desequilíbrio se e quando ele surgir. (Keynes, 2013d, pp.352-353)

É muito bem conhecido o esquema macroeconômico da *Teoria Geral*, publicada em 1936, em que Keynes explicou que o nível de emprego dependeria do volume de investimentos. Essa era a base teórica inovadora de Keynes que o levou, alguns anos mais tarde, à sua invenção institucional orçamentária (o seu Capital Budget) para garantir o pleno emprego. Cabe ressaltar, que o orçamento de capital era parte importante do seu projeto de monitoramento e controle do investimento. Em suas palavras finais a Eady, Keynes disse:

Poderia ser explicado que a estabilidade de longo-termo do emprego pode depender em larga escala de existir um programa de investimento de longo-

termo estável; que teremos, portanto, que fazer um levantamento periódico de investimentos prospectivos, do qual o orçamento de capital pode ser um ingrediente importante; e, se pudermos encontrar maneiras de retardar ou acelerar o programa de longo-termo [de investimentos] para compensar flutuações imprevistas de curto-termo [do emprego], tanto melhor. (Keynes, 2013d, p.356)

O governo britânico havia instituído em julho de 1943 um “Comitê sobre o Emprego no Pós-Guerra”, também sob a direção de Richard Hopkins, para realizar e coordenar pesquisas sobre o tema. (Moggridge in Keynes, 2013d, p.333) Em fevereiro de 1944, Keynes se posicionou sobre o relatório do Comitê explicando que o orçamento de capital era um instrumento de planejamento do investimento. Deveriam ser planejadas as fontes de financiamento disponíveis e o investimento a ser realizado; e, para isso, deveriam ocorrer avaliações permanentes de resultados obtidos e esperados. Disse ele:

Um orçamento de capital, no sentido em que o entendo, significa um levantamento e análises regulares da relação entre as fontes de poupança e os diferentes tipos de investimento e um balanço que mostre como foram igualados no último ano, assim como uma previsão do investimento para o ano seguinte. (Keynes, 2013d, p.368)

Em junho de 1944, Keynes deu algumas sugestões a Alan Barlow para auxiliar a defesa do *White Paper sobre a Política de Emprego* por parte do Chanceler do Tesouro. Entre elas, estava uma referência ao orçamento de capital, em que Keynes afirmou que se tratava de “... uma política de levantamento de todo o campo das despesas de capital e, em seguida, agir de uma forma ou de outra para mantê-las no nível ótimo” (Keynes, 2013d, p.375). Nessa passagem, Keynes reafirmou também a ideia que o orçamento de capital era uma forma planejada de governar todos os investimentos (público e privado).

Em janeiro de 1945, o Governo britânico criou um “Comitê para Investigação da Dívida Nacional” visando elaborar propostas sobre tributação e redução dos encargos de juros relativos ao serviço da dívida pública. Keynes integrou o Comitê. (ver Moggridge in Keynes, 2013d, p.388) Em junho daquele ano, ele apresentou um memorando para discussão no Comitê intitulado *The Concept of a Capital Budget* (ver Keynes, 2013d, pp.405-413). No seu memorando, Keynes fez uma importante diferenciação entre

Orçamento de Capital Público e Orçamento de Investimentos. O primeiro seria “uma compilação e previsão orçamentária de todas as despesas de capital sob controle público, incluindo autoridades locais e órgãos públicos”. O Orçamento de Investimentos seria “uma compilação e previsão orçamentária das despesas de capital para a economia do país como um todo, incluindo o setor privado” (Keynes, 2013d, p.405).

Esse memorando de junho de 1945 sintetizou e revelou a importância do orçamento de capital dentro do pensamento de Keynes como um estrategista que tinha um objetivo final. O pleno emprego era um dos pilares mais importantes da sociedade ideal de Keynes. Sendo assim, o orçamento de capital, estabelecido como um instrumento de planejamento, consolidou uma visão de longo-termo de administração orçamentária para abolir oscilações de curto-termo do desemprego. Tal administração orçamentária era a superação da ideia básica de políticas contracíclicas de obras públicas, que podem ser consideradas apenas remédios paliativos. Keynes não era contra políticas paliativas de tentativa de cura emergencial do desemprego¹⁰, mas sua opção estratégica era pela abolição do desemprego por intermédio da “socialização do investimento” dirigido pelo planejamento cuja peça essencial era o orçamento de capital.

A 15ª reunião do “Comitê para Investigação da Dívida Nacional” de junho de 1945 discutiu o memorando apresentado por Keynes (ver Peden, 2004, p.345). Houve acordo de que deveria ser publicado anualmente um documento, como parte da política para garantir o pleno emprego, que seria um levantamento de todos os gastos em capital, incluindo o setor privado. Foi dada ênfase a explicitação dos gastos de capital dirigidos diretamente pelo setor público. Tal levantamento indicaria somente o que foi realizado. Os gastos planejados não foram considerados convenientes de serem divulgados porque poderiam estimular a formação de expectativas e decisões não-desejadas. Por exemplo, James Meade avaliou que tais previsões poderiam ajudar a causar um boom ou uma recessão (Meade in Peden, 2004, p.345) Contudo, tais investimentos prospectivos

¹⁰ Cabe lembrar uma das mais conhecidas passagens da *Teoria Geral*: “Se o Tesouro enchesse garrafas velhas com notas, enterrasse essas garrafas em profundidades adequadas em minas de carvão em desuso que seriam então cobertas até a superfície com o lixo da cidade, e deixasse para a iniciativa privada (...) cavar a busca das notas de novo (...), não haverá mais desemprego (...). Seria, de fato, mais sensato construir casas e o que preferir; mas se houver dificuldades políticas e práticas nesse sentido, o que foi dito acima seria melhor do que nada” (Keynes, 2013a, p.129).

deveriam estar sob avaliação permanente das autoridades orçamentárias. Curiosamente, foi acordado ainda que não seria usado o termo *orçamento* para discutir as propostas de Keynes, mas sim *levantamento* (*survey* no lugar de *budget*) por ser considerado mais apropriado já que assim poderia ser evitado qualquer mal entendimento: “Para evitar confusão foi sugerido que o termo Orçamento deveria ser evitado...” (Nota da reunião in Peden, 2004, p.346). Não há registro que Keynes tenha se oposto a ideia que o seu orçamento de capital era um levantamento das despesas de capital que deveria estar sob análise minuciosa e monitoramento das autoridades governamentais.

O Ideal, o Planejamento e seu Sistema Nevrágico

O ideal de Keynes era muito mais que a busca e a manutenção do pleno emprego. Keynes almejava uma Nova Jerusalém¹¹; em suas palavras:

Por que não reservaríamos, digamos, 50 milhões de libras por ano durante os próximos vinte anos para adicionar em cada cidade (...) um centro local de lazer e entretenimento com um amplo teatro, uma sala de concertos, uma sala de dança, uma galeria, um restaurante britânico, cantinas, cafés e assim por diante. Certamente podemos pagar por isso e muito mais. Qualquer coisa que possamos fazer, podemos pagar. Uma vez feito, está lá. Nada pode tirá-lo de nós (...). No entanto, estes devem ser apenas os enfeites das despesas mais sólidas, urgentes e necessárias com a habitação das pessoas, com a reconstrução da indústria e dos transportes e com a reorganização do ambiente da nossa vida quotidiana. Não apenas iremos possuir essas coisas extraordinárias. Com um grande programa executado em um ritmo regulado, podemos esperar manter bons empregos por muitos anos. Devemos, de fato, ter construído nossa Nova Jerusalém com o trabalho que em nossa vã loucura mantínhamos sem uso e infeliz na ociosidade forçada. (Keynes, 2013d, p.270)

Keynes acreditava que existiam recursos para a construção da sua Nova Jerusalém que deveria ser erguida através da execução de um programa permanente de obras em ritmo controlado pelo governo. Em outras palavras, o Possível de Keynes, ou seja, a sua tática de transição ao Ideal, tinha como peça mais importante o planejamento. E o orçamento de capital era em si mesmo uma proposta prática de planejamento orçamentário e de manutenção do pleno emprego. Portanto, cabe sintetizar as principais questões relativas ao seu funcionamento, tal como Keynes havia estabelecido entre 1942 e 1945 (de acordo com a seção anterior):

- i. O orçamento total deveria ser dividido em duas partes, a saber, orçamento corrente e orçamento de capital;

¹¹ Nova Jerusalém é uma descrição bíblica de uma cidade ideal.

- ii. O orçamento corrente deveria estar sempre equilibrado e se alcançasse superávit deveria ser transferido para o orçamento de capital;
- iii. As despesas do orçamento de capital deveriam compensar potenciais desequilíbrios que pudessem provocar desemprego;
- iv. Déficits poderiam ocorrer no orçamento de capital dependendo do volume de gastos necessários para a manutenção do pleno emprego;
- v. Déficits poderiam ser aceitos no orçamento corrente somente se as despesas realizadas através do orçamento de capital não fossem suficientes para a manutenção do pleno emprego;
- vi. As despesas do orçamento de capital deveriam garantir que parte significativa dos 2/3 a 3/4 do investimento total (que deveriam ser monitorados pelo governo) seriam realizados;
- vii. A administração do orçamento de capital pressupunha a necessidade de levantamentos regulares dos recursos públicos disponíveis e uma programação de investimentos a ser executada;
- viii. A administração do orçamento de capital deveria também desenhar e acompanhar um Orçamento de Investimentos que envolveria os investimentos públicos e privados com o objetivo de manejar o Orçamento de Capital Público de tal forma que o pleno emprego fosse garantido.

Keynes havia sugerido também a criação de um conselho de investimento público desde 1937 em seu *How to Avoid a Slump*. Keynes parecia estar propondo algo semelhante a um *Gosplan de Investimentos Públicos*, em suas palavras:

O que é necessário são atos de imaginação construtiva por parte de nossos administradores, engenheiros e arquitetos, a serem seguidos por avaliação financeira, escolha cuidadosa e projetos bem detalhados; de modo que, pelo menos, alguns projetos grandes e úteis possam ser lançados com alguns meses de antecedência (Keynes, 2013g, p.394).

Esse conselho de investimento público provavelmente atuaria como um órgão de assessoramento do Chanceler do Tesouro que seria, em última instância, o responsável pela execução do orçamento de capital. Cabe indicar que Keynes, no capítulo IX, na parte Possível, do seu *An Examination of Capitalism*, pretendia escrever algo sobre o Gosplan. Cabe ainda mencionar que esse órgão sugerido por Keynes não é o conhecido Conselho Nacional de Investimento proposto por ele durante as décadas de 1920 e 1930.¹² A proposta do Conselho Nacional de Investimento foi abandonada. Keynes considerava que era parte integrante do objetivo de pleno emprego do governo que houvesse uma autoridade encarregada de monitorar o orçamento de capital que deveria ser o Chanceler do Tesouro e seus departamentos e órgãos. Foram essas as palavras de Keynes quando ele descartou o Conselho Nacional de Investimentos como órgão que deveria monitorar o orçamento de capital:

... pensei que essa deveria ser a tarefa de uma autoridade estatutária semi-independente a ser chamada de Conselho Nacional de Investimento. Mas com os desenvolvimentos modernos da política, as decisões sobre tais assuntos se tornaram parte integrante do programa econômico do Governo como um todo, que não deveriam ser dissociadas do Chanceler do Tesouro como o Ministro responsável e seu Departamento oficial. (Keynes, 2013d, p.408)

Embora o planejamento de Keynes envolvesse muitas áreas, tais como o esquema de tarifas de comércio exterior, a administração da taxa de câmbio e muitas outras, o seu sistema nevrálgico era o orçamento de capital. Sem ele, o primeiro pilar da sociedade ideal de Keynes, que era o pleno emprego, não poderia ser alcançado. O segundo pilar de sua sociedade ideal parece ter sido a seguridade social. Keynes já havia dito no seu *How to Avoid a Slump* que “... nós precisamos reconstruir lentamente nosso sistema social com esses fins em vista” (Keynes, 2013g, p.393). Os fins que ele se referia era a sua sociedade

¹² Este organismo foi proposto por Keynes pela primeira vez em 1928. Ele apareceu no livro *Britain's Industrial Future* que Keynes foi um de seus autores e membro do Comitê Executivo. As palavras de Crotty são explicativas: “... Lloyd George financiou a Investigação Industrial Liberal em julho de 1926. O objetivo dessa pesquisa era fornecer uma investigação cuidadosa necessária para apoiar uma nova e detalhada posição de política econômica para o Partido Liberal. Keynes trabalhou dedicadamente na pesquisa durante 1926–1927. O resultado dessa investigação culminou com a publicação do *Britain's Industrial Future* no início de 1928” (Crotty, 2019, p.95).

ideal. Dentro do sistema social que, segundo Keynes, precisava ser reconstruído estava, com certeza, o erguimento de uma estrutura de seguridade social.

Não foi sem propósito que Keynes imediatamente revelou “grande entusiasmo” pela proposta de William Beveridge e a considerou como sendo uma “...vasta reforma construtiva de real importância...” (Keynes, 2013d, p.204). O programa de seguridade social proposto por Beveridge em 1942 provocou intensas discussões sobre como seria financiado. James Meade sugeriu que as taxas de contribuições de empregados e empregadores variassem de forma inversa com a taxa de desemprego. Em abril de 1943, ele escreveu para Keynes dizendo que:

O grande mérito de um regime como o das variações das contribuições para a segurança social é funcionar como o que chamarei de ‘estabilizador automático instantâneo’. Em outras palavras, se os planos dão errado e *se há aumento no desemprego*, há um ajuste automático instantâneo estimulando a demanda para evitar que o multiplicador faça sua obra maligna de exagero. (Meade in Keynes, 2013d, p.318 – ênfase no original)

Keynes não ficou muito satisfeito com a proposta. Sem qualquer entusiasmo e levantando dúvidas¹³, ele demonstrou algum grau de discordância com a proposição. (ver Keynes, 2013d, pp.217-218) Como alternativa, Keynes propôs uma reforma no imposto de renda que incluísse: “Uma Contribuição para a Seguridade Social (...) sobre todos os salários, vencimentos e lucros (...), dedutível na fonte, sem quaisquer exceções ou quaisquer descontos” (Keynes, 2013d, p.226).

¹³ Disse Keynes a Meade: “Duvido que seja sensato colocar muita ênfase em dispositivos para fazer o volume de consumo flutuar relativamente à preferência a dispositivos que fazem variar o volume de investimento. Em primeiro lugar, não se tem experiência suficiente para dizer que variações de curto-termo no consumo são de fato praticáveis. As pessoas estabeleceram padrões de vida. Nada os aborrecerá mais do que estarem constantemente sujeitos a pressões para aumentá-los e diminuí-los. Uma redução de impostos com a qual as pessoas só poderiam contar por um período indefinidamente curto pode ter efeitos muito limitados no estímulo ao consumo. E, se fosse bem-sucedido, seria extraordinariamente difícil do ponto de vista político reimpor a tributação novamente quando o emprego melhorasse” (Keynes, 2013d, p.319).

Keynes temia que a arrecadação para a seguridade social não fosse suficiente em todas as fases possíveis do ciclo econômico caso a proposta de Meade fosse aprovada. Foi com a intenção de reforçar a arrecadação que ele propôs uma reforma do imposto de renda para incluir, entre outras medidas, uma arrecadação específica para auxiliar o financiamento do programa de seguridade social proposto por Beveridge. Se a arrecadação não fosse suficiente para cobrir os gastos da seguridade social, tal arranjo de novas receitas e despesas seria uma fonte de déficits orçamentários.

Diante de tais questões e da sua proposição que o orçamento ordinário deveria se manter equilibrado, Keynes sugeriu que “O orçamento da seguridade social deveria ser uma seção do Orçamento de capital ou de longo-termo. (...) e se as propostas do Sr. Meade forem adotadas, será duplamente importante mantê-la [a seguridade social] fora do Orçamento ordinário” (Keynes, 2013d, p.224). Tal sugestão de Keynes revelou sua coerência em relação à administração orçamentária. Mas expôs também quanto seria, para ele, importante implantar um programa de seguridade social que, inclusive, deveria figurar na mesma parte do orçamento que estaria o programa de investimentos públicos cujo objetivo era a abolição do desemprego.

Enfim, Keynes tinha um objetivo final que era a sua sociedade ideal. Ele traçou um caminho do capitalismo contemporâneo ao ponto de chegada. O método era o planejamento. Tal método quando aplicado ao orçamento público culminou na proposição da organização de um orçamento de capital que sustentaria os dois pilares da sua sociedade ideal: a abolição do desemprego e um programa de seguridade social.

Conclusões

James Meade era um entusiasta da ideia de uma sociedade com dois pilares: o pleno emprego e um programa de seguridade social. Ele escreveu a Keynes em janeiro de 1943 dizendo: “... o que realmente precisamos é um Relatório Keynes [sobre o pleno emprego] para dar seguimento ao Relatório Beveridge” (Meade in Keynes, 2013d, p.315). Embora a Nova Jerusalém de Keynes tivesse esses dois pilares, era muito mais, tal como disse Crotty,

Não era apenas o suprimento das necessidades básicas da vida diária que poderia ser alcançado por meio de um planejamento bem-sucedido. Projetado e implementado de maneira apropriada, o planejamento estatal pode enriquecer enormemente a vida social, cultural e pública... . (Crotty, 2019, p.329)

Keynes não acreditava que o capitalismo pudesse oferecer sequer um dos dois pilares de sua sociedade ideal, o pleno emprego. Tanto era assim que ele destacou no último capítulo da sua *Teoria Geral*: “As principais falhas da sociedade econômica que vivemos são o fracasso em garantir o pleno emprego e a sua distribuição arbitrária e injusta da riqueza e da renda” (Keynes, 2013a, p.372).

Após ter desenhado a sua sociedade ideal, Keynes elencou e organizou, tal como um estrategista, todas as peças necessárias para que o seu objetivo final fosse alcançado. Primeiramente, seria imperativo um diagnóstico do capitalismo contemporâneo. Para tanto, seria necessária uma teoria econômica adequada. Tal instrumento de análise foi elaborado a partir do ano de 1932 e culminou com a publicação da *Teoria Geral*, em 1936. Feito o diagnóstico, Keynes traçou o caminho, também chamado de o Possível, em seu *An Examination of Capitalism*, ou de a parte prática no seu *The Dilemma of Modern Socialism*, ou ainda de planejamento estatal, em palestra em 1932 na BBC.

Uma extraordinária inovação dentro da ideia mais ampla do planejamento estatal foi a proposição da constituição de um orçamento de capital com o objetivo de dirigir quase todo o investimento (público e privado). Keynes acreditava, tal como demonstrado na *Teoria Geral*, que somente a “socialização do investimento”, ou seja, o controle estatal sobre o investimento, poderia garantir o pleno emprego. (Keynes, 2013a, p.378) Para Keynes, não era necessário que os meios de produção se tornassem propriedade do

Estado, mas apenas que grande parte dos investimentos (privados, inclusive) fossem controlados pelo Estado. (Keynes, 2013a, p.378) Em outras palavras, o orçamento de capital era a forma de governança da “socialização do investimento” para que o desemprego fosse abolido de forma definitiva.

Referências

Bresser Pereira, Luiz & Dall'Acqua, Fernando. (1991). "Populism Versus Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America." *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1): 29-38.

Brown-Collier, Elba & Collier, Bruce. (1995) "What Keynes Really Said about Deficit Spending." *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(3): 341-355.

Crotty, James. (2019). *Keynes against capitalism*. New York: Routledge.

Keynes, John Maynard (2013a). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Volume VII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013b). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Essays in Persuasion*, Volume IX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013c). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Treatise on Money - The Pure Theory of Money*, Volume V. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013d). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1940-1946 - Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013e). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *The General Theory and After - Part I Preparation*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XIII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013f). The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1929-1931 - Rethinking Employment and Unemployment Policies*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013g). *The Collected Writings of John Maynard Keynes. In Activities 1931-1939 - World Crises and Policies in Britain And America*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXI. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013h). *The Collected Writings of John Maynard Keynes. In The Return to Gold and Industrial Policy*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XIX. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard. (2013i). *The Collected Writings of John Maynard Keynes. In Social, Political and Literary Writings*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVIII. London: Macmillan; Cambridge: Cambridge University Press.

Kregel, Jan. (1994). "The Viability of Economic Policy and the Priorities of Economic Policy." *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(2): 261-277.

Kregel, Jan. (1985). "Budget Deficits, Stabilization Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-war Policy Proposals." In *Keynes's Relevance Today*, Editado por Vicarelli, Fausto. London: Macmillan.

Moggridge, Donald & Howson, Susan. (1974). Keynes on Monetary Policy, 1910-46. *Oxford Economic Papers*, 26(2): 226-247.

O'Donnell, Rod. (1999). Keynes's socialism: conception, strategy, and espousal, in *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in Honour of Geoff Harcourt*, Editado por Kriesler, Peter & Sardoni, Claudio, Volume 3: 149–175. London: Routledge.

O'Donnell, Rod. (1992). "The Unwritten Books and Papers of J. M. Keynes." *History of Political Economy*, 24(4): 767-817.

O'Donnell, Rod. (1989). *Keynes: Philosophy, Politics & Economics*. New York: Palgrave Macmillan.

Peden, George. (2004). *Keynes and His Critics – Treasury Responses to the Keynesian Revolution 1925-1946*. Oxford: Oxford University Press.

Tobin, James. (1987). *Policies for Prosperity*. Brighton: Wheatsheaf Books.

Rivot, Sylvie. (2011) “Special remedies for special causes: involuntary unemployment in Keynes’ political writings.” *Cambridge Journal of Economics* 35(4):785–803

Skidelsky, Robert. (1992). *John Maynard Keynes – The Economist as saviour 1920-1937*. London: Macmillan.