



Texto para Discussão 009 | 2021

Discussion Paper 009 | 2021

Keynes, um estrategista do planejamento e de uma nova sociedade

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>

Keynes, um estrategista do planejamento e de uma nova sociedade¹

Março, 2021

João Sicsú

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

¹ Esse artigo corresponde a um capítulo de livro a ser publicado cujo título será “A NECESSIDADE DO ESTADO PLANEJADOR - Pandemia global, retração econômica e livre mercado” – editora CONTRACORRENTE.

Introdução

Este ensaio traz para o debate um outro Keynes. Tal abordagem é pouco discutida no Brasil. O Keynes tido apenas como um macroeconomista que escreveu a *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda* é discutido e rediscutido há décadas. Mas Keynes era um economista político que, portanto, conhecia a macroeconomia, a microeconomia, a história, as ideias em debate, a sociedade, a política, o governo e o Estado. Keynes desejava construir uma nova sociedade. Ele desenhou uma sociedade ideal como sendo um país com democracia, amplo sistema de seguridade social, abolição do desemprego e propriedade privada dos meios de produção, mas cujas decisões de investimentos de 70% da economia (incluindo o setor privado) deveriam ser controladas pelo Estado através de políticas e programas governamentais.

Keynes tinha delineado uma sociedade ideal; ele precisou então traçar um caminho de chegada ao ponto final. Uma tática de transição do capitalismo individualista ao “peculiar socialismo britânico”, como ele rotulou, era o que o economista político Keynes precisava. O principal instrumento de transição e de manutenção de uma nova sociedade era o planejamento estatal que para Keynes visava a “organização geral dos recursos”. Keynes pensava numa relação profícua entre Estado e Sociedade, mais que entre Estado e Mercado. Keynes era um estrategista, um pensador da promoção de transformações amplas e profundas realizadas a partir do Estado visando uma vida onde todas as necessidades materiais tivessem sido atendidas e onde os indivíduos teriam o desafio de pensar como utilizar o tempo livre, já que a jornada de trabalho seria bem reduzida – quando comparada aos padrões atuais.

Todas essas entranhas do pensamento de Keynes são discutidas a seguir. Foi feita uma ampla e detalhada pesquisa nos escritos de Keynes (dos anos 1920 aos 1940) para que tais ideias sejam reveladas com as próprias palavras de um dos mais destacados economistas políticos de todos os tempos.

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 que busca atingir o objetivo final. Em seu livro, Crotty (2019) ofereceu muitas pistas derivadas das ideias de Keynes para mostrar que a tática do economista britânico 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”², “república ideal”³, “socialismo liberal”⁴, “verdadeiro socialismo do futuro”⁵, “peculiar socialismo britânico”⁶, “Nova Jerusalém”⁷ ou talvez algum outro rótulo. Keynes foi um estrategista e pensador radical (ver Keynes, 2013i, p.333), como ele próprio reconhecia; pode-se considerar 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.

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

² Keynes, 2013b, p.300.

³ Keynes 2013g, p.34.

⁴ Keynes 2013g, p.500.

⁵ Keynes 2013h, p.222.

⁶ Keynes 2013f, p.475.

⁷ Keynes, 2013d, p.270.

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 dos britânicos 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 - conforme a figura 1 - o que revelava a intenção de Keynes de discutir fins e meios.⁸ 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 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

⁸ A figura do esboço do *An Examination of Capitalism* é apresentada com o objetivo de mera divulgação na medida em que o sumário desse livro é pouco conhecido e discutido no Brasil. Cabe ressaltar que tal figura não é necessária para o entendimento do capítulo.

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.

Figura 1: Esboço de roteiro de livro de Keynes que não foi escrito, de 1924

<p style="text-align: center;">Um Exame do Capitalismo</p> <p style="text-align: center;">Parte I Ideal</p> <p>Capítulo I O Amor ao Dinheiro</p> <ul style="list-style-type: none">II Justiça na DistribuiçãoIII Dinheiro em uma Sociedade IdealIV A Estrutura e Propósito de uma Sociedade IdealV Transição – o Dilema de Tolstói <p style="text-align: center;">Parte II Real</p> <p style="text-align: center;">A Economia Babilônica</p> <p>Capítulo I As Vantagens do Capitalismo - a mobilização de instintos gananciosos para a promoção de melhorias da técnica, trabalho árduo e poupança; a descentralização da responsabilidade, da iniciativa e do gosto; independência pessoal.</p> <ul style="list-style-type: none">II As Desvantagens do Capitalismo - sua injustiça, seu incentivo aos maus instintos, a repulsa que despertaIII O fracasso do Capitalismo-Guerra, mas essencialmente internacionalista Não é rico o suficienteIV A Decadência do Capitalismo - Finanças da Empresa Gestão de terceira geração <p style="text-align: center;">Parte III Possível</p> <p>Capítulo I (Nosso objetivo é preservar tanto da máquina capitalista quanto for compatível com os bons costumes - as razões para a mudança são principalmente morais, não técnicas)</p> <ul style="list-style-type: none">Pequeno aumento das rendas correntes - provável diminuiçãoII Poupança Estatal: A Abolição de Fortunas e de HerançasIII Provisão Estatal contra o infortúnio – Seguro EstatalIV Socialismo de Estado, Socialismo de Guilda, Co-parceira - eles são bons?V Variedade de rendimentos - direito de educar suavementeVI O Mínimo; População; EugeniaVII A Redução de Risco. Risco individual usualmente maior que o risco social Carregamento de Estoques Política MonetáriaVIII Corporações empresariais - para Serviços Públicos e FundosIX GosplanX Uma Transição Catastrófica? A Fuga de Capitais para o exterior. (Considerado como Desfalque de Fundos do Estado)XI América ou RússiaXII Comunidades (e. g. Faculdades, Monastérios). Patriotismos maiores e menores. Liberdade religiosa
--

Fonte: elaboração do autor, adaptação de O'Donnell (1992, pp.807-808).

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 cumulativa, 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 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 prefácio à edição japonesa). Cabe, contudo, enfatizar que o *Treatise* não foi um livro de macroeconomia pensado para ser escrito e publicado com objetivos 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 e instrumentos 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” – ver figura 1. 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. Quando essas necessidades fossem alcançadas os

indivíduos poderiam “... dedicar [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 questões econômicas 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 investimentos 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 *Examination* no *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 e instrumentos) 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 – tal como será visto.

Caminhos Inovadores: Planejamento Estatal e uma Nova Teoria Econômica

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” e explicou: “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 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) era urgente.

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 à 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).

Nestes rascunhos, 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 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 construído 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 (que ele também chamou 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 à 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.

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 (detalhado a seguir) 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).

O ideal de Keynes era muito mais que a busca e a manutenção do pleno emprego. Keynes almejava uma Nova Jerusalém⁹ que seria o resultado de uma prosperidade cumulativa; em suas palavras:

⁹ Nova Jerusalém é uma descrição bíblica de uma cidade ideal.

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 cotidiana. 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 fazer uma síntese das principais questões relativas ao seu funcionamento, tal como Keynes havia estabelecido entre 1942 e 1945¹⁰:

- i. O orçamento total deveria ser dividido em duas partes, a saber, orçamento corrente e orçamento de capital (Keynes, 2013d, p. 275);
- ii. O orçamento corrente deveria estar sempre equilibrado e se alcançasse superávit deveria ser transferido para o orçamento de capital (Keynes, 2013d, p.277);

¹⁰ Em Kregel (1985 e 1994), também são feitas descrições do orçamento de capital e de seu funcionamento.

- iii. As despesas do orçamento de capital deveriam compensar potenciais desequilíbrios da demanda que pudessem provocar desemprego (Keynes, 2013d, p.278);
- iv. Déficits poderiam ocorrer no orçamento de capital dependendo do volume de gastos necessários para a manutenção do pleno emprego (Keynes, 2013d, p. 225);
- 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 (Keynes, 2013d, pp.352-353);
- vi. As despesas do orçamento de capital deveriam garantir que parte significativa (de 2/3 a 3/4) do investimento total (público e privado) deveria ser monitorada pelo governo (Keynes, 2013d, p.352);
- 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 (Keynes, 2013d, p.356);
- 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, 2013d, p.405);
- ix. O orçamento da seguridade social deveria ser uma seção do Orçamento de capital (Keynes, 2013d, p.224) – o que será visto a seguir.

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 principal pilar da sociedade ideal de Keynes, que era o pleno emprego, não poderia ser alcançado. Outro pilar de sua sociedade ideal parece ter sido a seguridade social.

Não foi sem propósito que Keynes imediatamente revelou “grande entusiasmo” pela proposta de constituição de um sistema de seguridade social 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. (Meade in Keynes, 2013d, p.318)

Keynes não ficou muito satisfeito com a proposta de Meade.¹¹ 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).

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

¹¹ 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).

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 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 sustentados pelo planejamento estatal: 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 os pilares de sua sociedade ideal, entre eles, 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. Enfim, o Estado era o elemento chave de promoção de mudanças e de manutenção da organização de uma sociedade ideal.

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 estatal de governança da “socialização do investimento” para que o desemprego fosse abolido de forma definitiva.

Referências

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.

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