

MARRINER ECCLES, um homem muito à frente do seu tempo (anos 30) e do nosso também



"A good many people believe Marriner Eccles is the only thing standing between the United States and disaster." - TIME Magazine, 1936

2. Textos Gerais de Marriner Eccles

Seleção e tradução de Júlio Marques Mota

12 m de leitura

2.5. Marriner Eccles e o Pleno Emprego

Carta de Marriner Eccles em 14 de Fevereiro de 1945, a Ronald Ransom, vice-governador do Conselho da Reserva Federal

Publicado em **FRASER** , St. Louis Federal Reserve ([ver aqui](#))

O memorando em anexo foi preparado por Kenneth Williams, que colocou o meu nome no mesmo. Tenho o prazer de o assinar como uma expressão dos meus pontos de vista - melhor dito do que eu o teria feito.

O projeto-lei Murray será sem nenhuma sombra de dúvida sujeito a fortes críticas enquanto tentativa de colocar em legislação a teoria da estabilização económica de Keynes-Eccles-Hansen-Beveridge e esta posição pode obter apoio devido à terminologia utilizada no projecto de lei. Há um perigo real de que legislação deste tipo possa ser utilizada de modo a permitir que alguma teoria económica particular se torne firmemente investida na política pública e funcione numa situação à qual essa teoria não é aplicável, ou de uma forma que sirva algum interesse especial em detrimento do interesse público. O uso indevido do conceito de paridade de preços agrícolas é um exemplo vivo de tal perigo. A tentativa de estabelecer a estabilização dos preços como o único objetivo da política da Reserva Federal é um exemplo de uma tentativa abortada da mesma natureza.

Mas, como o memorando em anexo indica, o projeto-lei Murray não coloca necessariamente em lei nenhuma teoria económica em particular. Prevê a expressão de um objetivo amplo e a criação de mecanismos para decidir como esse objectivo pode ser abordado em qualquer conjunto de condições. Este objetivo parece ser desejável.

Pode levantar-se a questão de saber se uma comissão mista do Congresso é o órgão apropriado para determinar tais políticas no âmbito do nosso sistema constitucional. Mas mesmo isto não está explícito no projeto de lei; o Presidente está autorizado a fazer estimativas das necessidades e recomendações para as satisfazer, a reunir e analisar no [seu] gabinete executivo tais estimativas e recomendações em consulta com outros departamentos e agências executivas, e a criar tais comissões consultivas como ele desejar.

O que é o projeto-Lei

O projeto de lei é uma declaração de objetivos, não um esboço de políticas. Fornece mecanismos para facilitar a adoção de políticas destinadas para levar ao pleno emprego. Os mecanismos consistem em duas inovações:

(1) O Presidente é obrigado a submeter anualmente ao Congresso, juntamente com o orçamento financeiro federal regular, uma análise do orçamento total da nação. Se se indica que o total das despesas nacionais é inferior ao necessário para se alcançar o pleno emprego, o Presidente deve recomendar legislação ou políticas para compensar este défice em termos de emprego e de despesa pública. Se as despesas nacionais totais previstas forem mais do

que suficientes para proporcionar o pleno emprego, o Presidente deve recomendar políticas para evitar a inflação. As estimativas das despesas nacionais totais prospectivas, públicas e privadas, devem ser revistas trimestralmente à luz dos acontecimentos atuais.

(2) O Congresso deverá estabelecer uma nova comissão conjunta para receber o orçamento nacional, avaliar as recomendações do Presidente, realizar audições, e informar o Congresso

O que faz a Lei

(1) Compromete-se o Congresso a aceitar o pleno emprego como um objetivo primordial da política nacional.

(2) Cria um procedimento de avaliação da legislação e das políticas económicas na sua relação com o pleno emprego.

(3) Fornece, anualmente, uma poderosa caixa de ressonância para os grupos que favorecem as políticas de pleno emprego.

(4) Encoraja a expansão da investigação, investigação estatística e planeamento direcionados para o fornecimento de recomendações para a política. Assim, com efeito, irá recriar muitas das funções do antigo Conselho Nacional de Planeamento de Recursos.

O que a Lei não faz

(1) Não cria nem fornece quaisquer empregos.

(2) Não é uma panaceia e não compromete o congresso com qualquer programa ou política específica de despesas sustentadas pelo défice, de quebra de confiança, cooperação económica internacional, obras públicas, dinheiro fácil ou qualquer outra coisa. Fornece apenas um quadro para considerar tais políticas de uma forma organizada.

(3) Não garante um posto de trabalho para qualquer indivíduo. Espera facilitar a criação de um ambiente económico no qual existam oportunidades de emprego adequadas.

(4) Não contempla a eliminação de todo o desemprego. Algum desemprego é desejável e necessário para assegurar a flexibilidade da economia. Não

define pleno emprego em termos de 60 milhões de postos de trabalho ou qualquer outro número específico.

(5) Não se pretende aumentar as despesas governamentais ou reduzir a dependência da empresa privada como principal fornecedor de empregos. Os seus subscritores esperam que o projeto-lei seja implementado por políticas e programas que permitam às empresas livres operar com eficácia máxima.

Táticas

A importância imediata do projeto de lei reside nos planos para a sua utilização como um meio de concentrar a atenção pública e do Congresso no problema do pleno emprego. Estão a ser feitos preparativos ambiciosos para uma série de discursos de senadores favoráveis, publicação de vários artigos de revistas sobre o projeto de lei, e amplas audiências a "grandes nomes" - possivelmente com o Presidente Eccles, Bowles, Hansen e outros, dramatizando as bases económicas do pleno emprego. Quer o projeto de lei seja ou não aprovado, a campanha a favor do mesmo pode ter uma influência substancial, ainda que subtil, na opinião pública.

Já foram escritas cartas e enviadas a numerosos altos funcionários sobre o projeto-lei. As respostas recebidas de vários deles foram recentemente inseridas no Registo do Congresso. Assim, Crowley disse que era inteiramente a favor do objetivo e da abordagem adotada pelo projeto de lei. O direito à segurança económica individual, não menos do que o direito de se envolver em empresas privadas, é uma componente indispensável de uma democracia vigorosa. Settinius salientou que o desemprego grave cria fortes pressões para a adoção de medidas de autodestruição para expandir o emprego interno à custa de outras nações. Perkins disse que a ideia do orçamento nacional é construtiva e salientou que na conferência I.L.O. em Filadélfia, os Estados Unidos aceitaram o princípio de que cada governo deveria reconhecer o seu dever de manter um elevado nível de emprego. Wickard indicou a sua total simpatia pelo objetivo e abordagem do projeto de lei e reiterou a sua opinião de que a plena produção industrial e o emprego a bons salários são os primeiros elementos essenciais para uma agricultura próspera. Bowles afirma que só o governo pode assegurar as condições sob as quais a livre iniciativa pode funcionar mais eficientemente e foi fortemente a favor da assunção pelo governo da responsabilidade pelo pleno emprego. Blandford considerou

altamente desejável concentrar e coordenar a atenção a um alto nível oficial nas principais políticas necessárias para o pleno emprego.

A mensagem do Presidente ao transmitir o orçamento para o ano fiscal de 1946 incluía um cálculo semelhante ao sugerido pelo projeto-lei Murray. Ele apresentou uma tabela para os anos civis de 1939 e 1944 indicando as relações entre o orçamento da nação e o orçamento federal regular. O quadro mostrava separadamente para cada grande grupo económico as suas despesas e receitas e como estas se encaixavam para perfazer o produto bruto total. Para 1944, os números eram os seguintes:

	1944		Excess (+), deficit (-)
	Receipts	Expenditures	
	(Billions of Dollars)		
Consumers			
Income, after taxes	132.8		
Expenditures		97.0	+35.8
Savings			
Business			
Undistributed profits and reserves	12.3		
Gross capital formation		2.6	
Excess of receipts over capital formation			+9.7
State and Local Government			
Receipts from public, except borrowing	10.4		
Payments to public		8.8	
Excess of receipts over payments			+1.6
Federal Government			
Receipts from public, except borrowing	47.9		
Payments to public		95.0	
Excess of payments over receipts			-47.1
Less: Adjustments	5.9	5.9	
Total: Gross National Product			
Receipts	197.5		
Expenditures		197.5	
Balance			0

Significado da Lei

Se fôssemos cínicos, diríamos que a Lei não tem qualquer significado, uma vez que não faz nada de concreto para garantir o pleno emprego. A este respeito, é algo como uma lei que declara que o pecado é contrário ao interesse público. Qualquer pessoa pode votar a favor da Lei do Pleno Emprego sem se comprometer a nada, exceto que a generalização de que o pleno emprego é desejável. No entanto, a Lei é importante como um símbolo ou um primeiro passo, no sentido de uma melhor organização da economia.

A oposição ao projeto-lei Murray é substancial, e tornar-se-á maior. A oposição, penso eu com razão, não está preocupada com o que a Lei contém mas sim com a filosofia económica que lhe está subjacente. Assim, o National City Bank critica a Lei porque se a criação de emprego se tornar uma função primária, os custos e a utilidade do trabalho tornar-se-ão considerações subordinadas. Por fim, o Banco pensa que a empresa privada pode ser destruída. O Banco salienta também que o governo não pode profetizar com um ou dois anos de distância e, portanto, não pode fazer recomendações adequadas. Esta incapacidade de prever o futuro, evidentemente, é irrelevante, uma vez que o governo e as empresas devem necessariamente planear e estimar com alguma antecendência. O simples facto de organizar e de estabelecer de forma sensata as suas previsões e de quantificar os seus objetivos não aumenta os erros de previsão.

A filosofia de base subjacente à Lei é que o governo deve assumir um maior grau de responsabilidade para o funcionamento eficaz da economia. Isto não é nada novo. É precisamente o que quase todos, desde Dewey a Beveridge, têm vindo a dizer recentemente.

O termo "pleno emprego" não deve ser levado demasiado à letra. Ninguém a favor de uma política de "pleno emprego" contempla fazer do emprego o único objetivo da sociedade. Se fosse o único objetivo, descartaríamos a democracia, a livre empresa e a liberdade de oportunidades e obteríamos "pleno emprego" facilmente adotando o fascismo ou desenvolvendo uma economia de escravos. Contudo, no contexto do ambiente americano ou britânico, "pleno emprego" é apenas uma pequena frase conveniente destinada a significar que a economia deve funcionar em plena capacidade, que deve proporcionar níveis de empregos e de padrões de vida mais elevados, maior liberdade de oportunidades, e um maior grau de participação económica a mais pessoas do que existe atualmente. É devidamente considerado que o "pleno emprego" não deve ser obtido à custa da liberdade individual ou por violação da dignidade do indivíduo como base fundamental da democracia. Assim, neste contexto, o "pleno emprego" é eminentemente democrático e rigidamente anti-fascista. O seu principal objetivo é expressar insatisfação com a forma como a economia funcionava antes da guerra negando a milhões de desempregados os benefícios e os direitos da democracia.

O "pleno emprego" não significa a ausência completa de desemprego. Numa economia dinâmica haverá sempre algum desemprego à medida que as pessoas mudam de emprego, as indústrias se expandem ou se contraem, e os mercados

mudam sob a pressão da escolha do consumidor. O "pleno emprego" significa apenas que o desemprego deve ser reduzido em termos práticos ao mínimo e que aqueles que são capazes de trabalhar e querem trabalhar não devem ser forçados a permanecer ociosos durante longos períodos. O quão grande deve ser este mínimo de desemprego é, em parte, uma questão de opinião. Alguns afirmam que o desemprego de 5 milhões é admissível na aceção de "pleno emprego". Outros afirmam que não mais do que 500.000 devem estar desempregados. Os estudiosos mais cuidadosos do mercado de trabalho tendem a colocar o desemprego mínimo num intervalo entre 1 e 2,5 milhões. É necessária muita investigação adicional antes que qualquer número específico possa ser firmemente estabelecido.

O projeto-lei Murray tende a ser associado à conceção Eccles-Hanson-Keynes-Beveridge do funcionamento do sistema económico devido à forma como o problema é abordado no projeto-lei. Implica que o volume total de despesas, públicas e privadas, é o determinante do nível de emprego e que as políticas devem visar diretamente a manutenção da despesa total.

Contudo, o projeto de lei não contém programas ou políticas e o efeito que teria no seu funcionamento dependerá das políticas adotadas pelo Congresso. Podemos opor-nos à teoria da poupança excessiva e continuar a ser a favor do projeto de lei Murray. É um truísmo económico que as despesas totais, públicas e privadas, determinam o nível de emprego. Assim, um elevado nível de despesas nacionais totais é essencial para um elevado nível de emprego. Alguns economistas, contudo, argumentam que colocar a maior ênfase na manutenção das despesas totais é um erro e é provável que conduza à adoção de políticas indesejáveis. Eles dizem que um elevado nível de despesas totais deve ser visto como um resultado automático de políticas sensatas de todos os tipos e que, se tais políticas forem adotadas, não será necessário dar atenção direta ao problema da manutenção das despesas totais ou do emprego. Como diz o National City Bank, a responsabilidade pelo pleno emprego é de todos - à mão-de-obra incumbe não se privar do trabalho e de fornecer um trabalho completo por um salário completo, ao empregador de conduzir os seus negócios com visão e empreendimento, e ao governo incumbe proporcionar um ambiente económico favorável ao livre empreendedorismo. Embora tudo isto seja verdade até ao momento, não basta garantir às empresas os mercados de que elas necessitam ou aos trabalhadores os empregos necessários ao pleno emprego.

Conclusão

Na minha opinião, o projeto-lei Murray é provável que tenha uma grande influência. É um primeiro passo razoável no sentido de se obter um acordo sobre o princípio de que o governo, na sociedade económica moderna, deve ser mais do que um árbitro. Deve preocupar-se com o problema da garantia de mercados para as empresas e de emprego para os trabalhadores. A Lei não vincula o governo a nenhuma política, mas compromete o Congresso a aceitar a responsabilidade pelo funcionamento da economia. A Lei está de acordo com o melhor pensamento económico dos últimos anos. Não vejo razão para que o objetivo e a abordagem da Lei não devam ser subscritos de todo o coração. A lei não vai, nem pretende resolver todos os nossos problemas económicos. Mas deve ser útil para estabelecer um quadro dentro do qual eles possam ser resolvidos ou minimizados.